

Debate y perspectivas

Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales

Las economías latinoamericanas en perspectiva histórica. Crecimiento económico sostenido y equidad

Coordinado por Antonio Santamaría García



Fundación
MAPFRE | **TAVERA**

Debate y Perspectivas. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales

EDITA Y DIRIGE: Instituto de Cultura
Fundación MAPFRE

CONSEJO EDITORIAL: José Andrés-Gallego, Anunciada Colón de Carvajal, Ignacio González Casanovas, Sylvia L. Hilton y Daniel Restrepo Manrique

COMITÉ DE LECTURA: Francisco Alburquerque, Pablo Martín Aceña y Pedro Pérez Herrero

REDACCIÓN: Instituto de Cultura
Fundación MAPFRE
Avenida General Perón, 40, portal D, 1ª planta
28020 Madrid. España
Tel.: 34 915 819 596
Fax: 34 915 811 932
E-mail: imgm@mapfre.com
Web: www.fundacionmapfre.com

© Instituto de Cultura
Fundación MAPFRE
ISSN: 1577-1261
Depósito Legal: M-47.884-2000

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización previa.

PORTADA: Benito Quinqué la Martín, *En pleno sol* (1931). Cortesía de Ignacio Gutiérrez Zaldívar.

Zurbarán, el arte de los argentinos

Debate y Perspectivas. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales no comparte necesariamente las opiniones ni los contenidos firmados que el lector pueda encontrar en sus páginas.

Distribución y pedidos: Instituto de Cultura
Fundación Mapfre
Tel.: 34 915 814 861
Fax: 34 915 811 932
E-mail: aim@mapfre.com

Diseño editorial e impresión: Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

C/ Fuencarral, 70 - 2º
28004 Madrid. España
Tel.: 91 532 05 04

Índice

Presentación	
• América Latina, crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica. El suplicio de Tántalo. <i>Antonio Santamaría García</i>	
• Historia, atraso y crecimiento económico en América Latina <i>Carlos Daniel Malamud Rikles</i>	
• Crecimiento económico y atraso: México y España. <i>John H. Coatsworth;</i> <i>Gabriel Tortella Casares</i>	
• Debt and development in nineteenth century Latin America: economic strategies and foreign loans in Mexico, 1888-1910. <i>Carlos Marichal Salinas</i>	
• Well-being and equity in Latin America over the twentieth century <i>Rosemary Thorp</i>	
• Crisis, cambio estructural y de políticas económicas en América Latina: una revisión de las crisis del siglo XX en Argentina, Brasil y México <i>Daniel Díaz Fuentes</i>	
• Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina. <i>José Déniz Espinos</i>	
• Política y desempeño económicos comparados en modelos de mercado, socialista y mixto: Chile, Cuba y Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	
Epílogo. Crisis permanente y desigualdades funcionales frente a la reforma foral y la permanencia civil y del consumo. Debate y Perspectivas	
Bibliografía	
Resúmenes	
Abstracts	
Presentación de los autores	

Presentación

El interés por e

América Latina, crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica. El suplicio de Tántalo

ANTONIO SANTAMARÍA GARCÍA

Introducción

Tántalo, rey de Frigia, invitó a los dioses del Olimpo a una cena en su palacio y sirvióles la carne de su propio hijo. Por su crimen fue condenado a padecer hambre y sed a pesar de tener al alcance de su mano los frutos y el agua con que saciarlas. Como Tántalo, las economías de América Latina, si se nos permite la licencia, parecen condenadas a no lograr aquello que en muchos momentos de historia parecía factible: un crecimiento sostenido y equilibrado que resuelva los problemas de pobreza y desigualdad social.

La crisis de la deuda externa, el agotamiento de las políticas de intervencionismo estatal, el crecimiento exagerado de los aparatos administrativo y burocrático y de su ineficacia y la financiación de ineficiencias generada por la excesiva protección de la producción interna, que costaba toda la población, coincidieron en la década de 1980 con la recuperación económica de los países más ricos del mundo tras la depresión causada en el decenio de 1970 por el aumento de los precios del petróleo, y con la expansión de los del sudeste asiático basada en las exportaciones. Estos hechos

plantearon no sólo la necesidad de realizar una profunda reforma, sino que también determinaron la manera en que debía realizarse.

Otros factores coincidentes en la década de 1980 fueron el colapso de los regímenes autoritarios que proliferaron en América Latina en el decenio anterior, incluso de aquéllos, como la dictadura de Augusto Pinochet en Chile, que habían cosechado éxitos económicos, y la crisis del llamado socialismo real que acabó con la desaparición de la URSS.

La necesidad de reformas económicas y políticas en América Latina, la crisis del llamado socialismo real y la fase de expansión que iniciaban las democracias occidentales, algunas recién instauradas con éxito —en el Mediterráneo europeo sobre todo—, y las economías abiertas del sudeste asiático, determinaron la forma en que supuestamente debían realizarse aquéllas: ortodoxia liberal y democratización. Sin embargo, una correcta percepción de lo que debe resolverse no garantiza la solvencia de las medidas ideadas para ello, o como dijera Kart R. Popper, la respuesta a nuestras preguntas no siempre ofrece solución a

los problemas¹, más aún cuando se toman modelos de los que sólo es posible tratar de imitar los resultados, no el modo en que se llegó a ellos, que además no son fines en sí mismos, sino medios para lograr otros objetivos, y que en muchas ocasiones se confunden.

En los años posteriores a la recesión de la década de 1980 los hechos han ido demostrando en muchos países latinoamericanos la ineficacia de la panacea liberal-democrática tal y como fue planteada, el movimiento zapatista en Chiapas y la crisis del peso mexicano, el fracaso de los acuerdos de paz con la guerrilla colombiana, el ascenso al poder en Venezuela de Hugo Chávez y las ulteriores protestas contra él, la era Fujimori en Perú, su abrupto fin y el rápido desencanto con su sucesor electoral, Alejandro Toledo, o la reciente crisis argentina son acontecimientos distintos, en varios aspectos sin relación alguna y ocurridos en momentos también diferentes, pero que en última instancia sí parecen tener como trasfondo un factor común.

Lo que aquí se cuestiona no es que la democracia sea el menos malo de los regímenes políticos históricamente ensayados, sentencia que por manida no deja de ser cierta, o que la libertad y el equilibrio económicos no se hayan mostrado como las únicas soluciones eficaces para un crecimiento estable y para mejorar las condiciones de vida de la población. La experiencia en los últimos años en América Latina prueba que ha habido algunos avances en ambos sentidos. Verbigracia, Brasil ha obtenido éxitos considerables en el saneamiento y revitalización de su

economía durante la administración de Fernando Henrique Cardoso, pero ha disminuido poco sus niveles de pobreza. Costa Rica, tras los severos ajustes aplicados después la crisis de 1980, ha podido mantener un modelo que tradicionalmente ha combinado el citado crecimiento con equidad social². En Chile, por otro lado, los gobiernos posteriores a la dictadura, sin abandonar la ortodoxia de mercado, han diseñado políticas destinadas a compensar sus efectos sobre los más desfavorecidos. Lo que se deduce al examinar a la vez estos ejemplos y los referidos en el párrafo anterior es que las estrategias, paradigmas, o como quiera que las denominemos, aplicadas hasta el momento en la región han tropezado históricamente con similares dificultades de continuidad y generación de desigualdades, y que las recientes no han sido una excepción salvo en aquellos casos en que se han adaptado a sus circunstancias específicas.

La historia muestra que ha habido tradicionalmente en los países de América Latina una tendencia a prolongar soluciones que fueron ideadas y mostraron eficacia frente a situaciones coyunturales concretas más allá de tales circunstancias, como señaló Carlos Díaz Alejandro³. Así, frente a la crisis de 1930 y ante la fuerza que habían cobrado nuevos grupos sociales —clases medias y movimiento obrero fundamentalmente— al amparo del auge económico del período precedente —el llamado ciclo largo de expansión exportadora— y que no estaban representados políticamente en Estados con muy pocas décadas de existencia, se establecieron por lo general

1. K. R. POPER. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 1981, p. 74 (primera edición en 1954).

2. Ver, por ejemplo, J. M. GUZMÁN LEÓN. *La sociedad civil ante el ajuste económico. Los productores de granos básicos en Costa Rica, 1982-1990*. Madrid: Univ. Complutense de Madrid, I. U. Ortega y Gasset, 1993 (tesis doctoral).

3. C. DÍAZ ALEJANDRO. *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975, p. 18.

medidas de distribución de la riqueza y de proteccionismo que permitieron preservar el poder de las oligarquías, pero que con el tiempo llegaron a niveles que fue imposible seguir financiando⁴. Alain Touraine decía en la década de 1980 que el problema es que *se repartió mucho y muy rápidamente* en detrimento de la inversión y el crecimiento, lo que en última instancia acabó dificultando tal reparto⁵. Además, eso reforzó progresivamente el carácter excluyente de los sistemas socio-económicos y campesinos, desempleados, mujeres y niños fueron los más perjudicados, junto a las minorías étnicas, indias o negras, secularmente marginadas.

Como el llamado *crecimiento hacia fuera*, generado por las exportaciones, que caracterizó a la era postindependentista y, más concretamente, al apaciguamiento de los conflictos que siguieron a la emancipación del dominio español, y culminó con la construcción de los denominados Estados oligárquicos, la nueva fase iniciada en el período de entreguerras y consolidada tras la crisis de 1930, de *crecimiento hacia adentro*, industrialización, intervencionismo estatal y política de protección de la producción interna, generó un fuerte incremento de la renta, pero también acabó tropezando con dificultades que al final requirieron variar de estrategia. Frente al anterior, este proceso no se generalizó por toda América Latina. Por ejemplo, Centroamérica o Cuba quedaron al

margen, aunque la primera sólo en un momento inicial y la segunda, según muestran nuestros propios estudios, debido a que dispuso de alternativas para mantener abierta su economía y lograr resultados similares en términos de incremento y distribución de la riqueza a los de aquéllos que optaron por el citado *crecimiento hacia adentro*⁶.

La historia muestra de nuevo que con independencia de que se diesen cambios estructurales y políticas activas frente a la depresión, o no, ya fuese por el atraso de ciertas economías, por ejemplo, las de varias naciones centroamericanas, o por disponer de otras opciones de ajuste, verbigracia en Cuba, las dificultades que surgieron a medio y largo plazo en todos los países fueron similares. Nuestros estudios prueban también que la alternativa a las medidas de reparto de renta en muchos de ellos en la época posterior a la crisis de 1930 no habría sido más inversión o crecimiento, como se ha dicho a veces, sino el enquistamiento de los conflictos causados por la movilización de los grupos sociales que fueron beneficiarios de las mismas y la prioridad que la clase política dio a conservar el poder. Ahora bien, no cabe duda de que a la postre eso ocasionó problemas en dicho crecimiento que afectaron a los mecanismos distributivos⁷.

Crecimiento, por tanto, pero con problemas de *stop and go*, fuerte generación de desigualdades y necesidad de constantes

4. Ver los estudios clásicos sobre el populismo, por ejemplo, G. GERMANI y otros. *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*. México: FCE, 1973, y para una perspectiva más reciente, M. CAVAROSZI. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens, 1996, que utiliza el concepto de *regímenes híbridos* para catalogar a las citadas soluciones políticas aplicadas en muchos países latinoamericanos desde la década de 1930, así como el trabajo de E. TORRES RIVAS. *Centroamérica. La democracia posible*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1988, respecto al caso centroamericano.

5. A. TOURAINE. *América Latina, política y sociedad*. Madrid: España-Calpe, 1989, p. 5-15.

6. A. SANTAMARÍA. *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)*. Sevilla: Universidad de Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, CSIC, Diputación de Sevilla, 2002, p. 371-392. Acerca de América Central ver el citado estudio de E. TORRES RIVAS. *Centroamérica. La democracia...* [4].

7. A. SANTAMARÍA. *Sin azúcar no...* [6], p. 294-305.

reformas que, empero, se han realizado tradicionalmente tratando de preservar el *statu quo*, han caracterizado todas las etapas en que se ha dividido la evolución de las economías de los distintos países latinoamericanos desde su independencia, y el resultado ha sido siempre más exclusión y pobreza⁸. Hay excepciones históricas, como la ya referida de Costa Rica; la de Chile, donde también hemos comentado que fue posible un dramático saneamiento que luego fue corregido con políticas sociales, o la de Cuba, muy diferente, pues en su caso, entre otras cosas, se intentó la integración económica de la isla en un mercado que ya no existe —el socialista—, del que además recibió subvenciones, y cuya desaparición, paradójicamente, ha provocado también un deterioro de los niveles de equidad que se habían logrado y un enconado esfuerzo de la elite castrista por mantenerse en el poder⁹.

Los acontecimientos recientes en muchos países latinoamericanos muestran que las profundas reformas y tratamientos de *shock* que fue preciso aplicar para frenar la hiperinflación, el crecimiento del aparato estatal, la insolvencia frente a la enorme deuda externa y la pérdida de viabilidad de las economías, respondieron a una necesidad impostergable, se hicieron normalmente en detrimento de la ya de por sí deteriorada calidad de vida de los ciudadanos, aunque con el anunciado propósito de que el saneamiento acabaría mejorándola, y acompañadas de una democratización que, supuestamente, permitiría que el control del proceso estuviese en última instancia en manos de los más perjudicados. Es evidente que los resultados han sido muy distintos.

Esta breve aunque abigarrada reflexión introductoria indica que enfrentar radical y definitivamente los problemas de las economías latinoamericanas requiere antes que nada una correcta definición y ordenación de las prioridades y una clara distinción entre cuáles son los fines y cuáles los medios para lograrlas, con el propósito, sobre todo, de que puedan operar como tales y no se conviertan en objetivos en si mismos. De lo expuesto se deduce que dichos problemas, más que estructurales, son históricos, lo cual implica que para resolverlos es preciso pensar en remedios adecuados a su evolución en cada caso.

Parece que no puede haber solución posible que no enfrente prioritariamente el problema del deterioro de la calidad de vida en general, pero sobre todo de los sectores menos favorecidos, así como del medio ambiente, muy afectado por décadas de explotación indiscriminada. Las respuestas violentas, totalitarias, revolucionarias, asimismo, se han mostrado tradicionalmente ineficaces, de modo que para la necesaria reforma institucional que requieren dichas soluciones tendrá que acabar imponiéndose una cultura de consenso, requisito imprescindible de una democracia efectiva, lo que implica compartir el poder y, sin duda, aliviaría las tendencias a generar corrupción que hasta ahora también se han manifestado endémicas en los sistemas políticos de los países latinoamericanos. Los ajustes económicos, por otra parte, deben ser drásticos, no hay otro remedio, pero no serían lo mismo y, desde luego, provocarían menos rechazo en economías puestas al servicio de los ciudadanos y orientadas a satisfacer sus necesidades.

8. Ver los trabajos de R. THORP. «Well-being and equity in Latin America over the twentieth century», y J. A. DÉNIZ. «Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina», incluidos en este volumen.

9. Ver en este mismo monográfico el estudio de C. MESA-LAGO. «Política y desempeño económicos comparados en modelos de mercado, socialista y mixto: Chile, Cuba y Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX».

Conscientemente no hemos hablado todavía del capital extranjero y nos referimos a él con el fin de que no parezcan omisiones las razones para no abordar el tema aparte. Superadas las tesis que lo responsabilizaban de buena parte, sino de todos los problemas de América Latina, pues espacio había que dejar a la injerencia política de Estados Unidos, que antes fue de Gran Bretaña y en lugares como Argentina continuó siéndolo hasta la Segunda Guerra Mundial al menos, parece que no es plausible considerarlo un factor ajeno al proceso que estamos describiendo. Es cierto que en ocasiones, las más a ser posible, ha actuado con impunidad, que su responsabilidad en el deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida no ofrece discusión alguna —léase, por ejemplo, el traslado a la región de actividades productivas cuyo grado de contaminación no se permite en sus países de origen, o la búsqueda en ellos de recursos naturales y mano de obra barata—, pero también que tales prácticas ocurren por la permisividad local que encuentran y son igualmente usuales en las empresas autóctonas. Sin embargo, es indiscutible también que sin su colaboración no hubiese sido posible desarrollar potencialidades que permanecían expeditas por la falta de inversiones no disponibles internamente y que es en este sentido en el que debe redefinirse y fomentarse la relación con él.

Las soluciones no son sencillas, los países más avanzados e igualitarios han llegado a tales condiciones producto de su evolución histórica y las han consolidado también gracias a una generación de riqueza suficiente y

estable. En América Latina, no obstante, hay ejemplos, el costarricense y el chileno, aunque de éste último una parte no es conveniente imitar, que muestran que es posible superar el *suplicio de Tántalo*.

La fábula del isleño

La moderna discusión sobre el crecimiento económico de América Latina se remonta a la década de 1940, al pensamiento de Raul Prebisch, que dio origen a la CEPAL e inauguró una forma propia de pensar en los problemas de la región: la llamada genéricamente Teoría del Desarrollo. Dicha institución, tal autor y otros postularon que las teorías tradicionales, ortodoxas, no explicaban el subdesarrollo, aceptaban la existencia de una sola economía, pero rechazaban la tesis del beneficio mutuo; es decir, de que las relaciones en el seno de aquella eran provechosas para todos los agentes que intervenían en la misma¹⁰.

Según Raul Prebisch y su llamada teoría centro-periferia, las condiciones que dieron lugar al pensamiento de Jonh M. Keynes¹¹, la situación causada por la crisis de 1930, tenían en el caso de los países de América Latina un carácter estructural. Sostenía básicamente que aquéllos sufrían un continuo deterioro de sus términos de intercambio debido a que los precios de sus exportaciones —materias primas básicamente—, aumentaban en una proporción menor que las cotizaciones de los bienes que importaban —industriales y de capital—, ocasionando persistentes dificultades como consecuencia del amplio grado de apertura de las economías¹².

10. Nos referimos, por ejemplo, a las obras de A. LEWIS. *La planeación económica*. México: FCE, 1932, o *Teoría del desarrollo económico*. México: FCE, 1968 (primera edición en 1955); R. NURKSE. *Conditions of international monetary equilibrium*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1945. (*Essays in International Finance*, 4), o de A. O. Hirschman, citadas más adelante.

11. J. M. KEYNES. *The General theory of employment, interest and money*. London: McMillan, 1936.

12. Ver R. PREBISCH. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: ONU, CEPAL y FCE, 1963; CEPAL. *Estudio económico de América Latina*. New

La solución para las economías latinoamericanas era la industrialización, proceso que debía ser fomentado y protegido por el Estado, al menos inicialmente, siguiendo las tesis de Friedrich List, para evitar que la competencia de importaciones más baratas procedentes de naciones con un desarrollo manufacturero mayor¹³. Además, la producción de bienes secundarios sustituiría progresivamente a tales importaciones, evitando el referido deterioro de los términos de intercambio, reemplazaría a las materias primas y a su comercio como principal generador de renta, reduciendo la tradicional volatilidad económica de la región frente a las oscilaciones del mercado internacional, y generaría externalidades positivas, propias de la industria, que hasta entonces se habían trasladado a los denominados países centrales¹⁴.

Desde la década de 1930 muchos países latinoamericanos, sobre todo los más grandes, experimentaron cambios estructurales en sus economías. La industria, protegida por medidas arancelarias, fiscales, cambiarias y por una amplia ingerencia estatal, regulatoria y en el sector productivo, lideró el crecimiento de esos años. No obstante, comenzó a padecer también dificultades debido a la financiación de ineficiencias permitida por políticas de oferta poco discriminatorias con el tipo y los precios de las mercancías que se elaboraban, privilegiados por su carácter

nacional antes que por su competitividad y coste de oportunidad, y como consecuencia de la atrofia estructural del sector, compuesto sobre todo por instalaciones destinadas a manufacturar artículos de consumo básicos e intermedios, demandantes de insumos, bienes de equipo y capital que debían ser importados, lo que terminó estrangulando el proceso.

Al mismo tiempo, y al compás de la radicalización de la política y movimientos sociales en la segunda mitad de la década de 1960 y durante la de 1970, y con la influencia del marxismo, surgió la Teoría de la Dependencia. El trabajo de Carlos D. Malamud se extiende en consideraciones acerca de sus postulados y defectos. No es nuestra intención en este breve repaso evolutivo, en exceso generalista y sin otra pretensión que ofrecer al lector unos antecedentes básicos para valorar su aportación, ir más allá de lo que dicho estudio detalla¹⁵. Únicamente señalar que la citada teoría partía del fundamento de que, como su nombre indica, las economías latinoamericanas adolecían de un problema de dependencia estructural del exterior. El desarrollo de las actividades exportadoras con el concurso de capital extranjero, mineras, ganaderas, agrarias, incluso de determinadas industrias y servicios asociados a ellas, por ejemplo, el transporte ferroviario y naval, que analiza en su artículo de este monográfico

York: CEPAL, 1950, y sobre el pensamiento de aquel primer autor y esta última institución, F. ALBURQUERQUE (ed.), *Raul Prebisch*. Madrid: Cultura Hispánica, 1989, y E. V. K. FITZGERALD, «ECLA and the formation of Latin American economic doctrine». En: D. Rock (ed.), *Latin America in the 1940's: war and postwar transitions*. Berkeley: UCLA, 1994, p. 89-108.

13. La llamada teoría de la industria infante fue formulada por Alexander Hamilton, primer secretario del Tesoro de Estados Unidos, y popularizada principalmente por el alemán F. LIST, *Sistema nacional de economía política*. México: FCE, 1979 (primera edición en 1841) y por J. STUART MILL, *Principios de economía política*. México: FCE, 1979 (primera edición en 1848).

14. Acerca de las tesis cepalinas sobre la industrialización, ver CEPAL, *La industrialización en América Latina*. New York: CEPAL, 1965, y E. V. K. FITZGERALD, «ECLA and the theory of import substituting industrialization in Latin America». En: E. Cárdenas; J. A. Ocampo; R. Thorp (eds.), *Industrialization and the state in Latin America: the postwar years*. Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, p. 55-84 (*An economic history of twentieth century Latin America*; 3).

15. Ver el estudio de C. D. MALAMUD, «Historia, atraso y crecimiento económico en América Latina», publicado en este monográfico.

Carlos Marichal en el caso de México a finales del siglo XIX¹⁶, provocó la modernización de tales sectores y su aislamiento del resto, que permanecían atrasados, conformando así estructuras productivas duales¹⁷.

Aún estaban en apogeo las ideas dependencistas cuando ciertos economistas, entre ellos el más representativo, Albert O. Hirschman, formulaban una tesis cuyas implicaciones iban a ser determinantes en la reinterpretación actual de la historia económica latinoamericana. En radical contradicción con los *postulados dualistas* dicho autor señalaba que los sectores exportadores habían generado eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, sobre la oferta y la demanda; esto es, favoreciendo el desarrollo de otros rubros de actividad y sistemas productivos más complejos, integrados y diversificados de lo que se pensaba¹⁸. El alcance de tales preceptos cuestionaba también los fundamentos cepalinos acerca de la industrialización, que pronto se demostraría que había comenzado antes de

la crisis de 1930 y gracias a los efectos multiplicadores del comercio exterior. De hecho, una de las razones por las que el ingreso manufacturero creció tanto después de la depresión fue la existencia de capacidad productiva infrautilizada.

Los nuevos estudios que renovaron la interpretación de la historia económica contemporánea de América Latina coincidieron con la llamada crisis de la deuda que, a partir de 1982, terminaría con el llamado modelo de *crecimiento hacia adentro*, fomento de la industrialización para el mercado interno, protección de este último e intervencionismo estatal. Siguiendo las ideas de Albert O. Hirschman y también de autores como Carlos Díaz Alejandro o Albert Fishlow, no alejados de la tesis cepalinas, pero formuladores de propuestas que permitían mejorar, incluso superar sus postulados,¹⁹ varios trabajos, generalmente colectivos, revisaron el tipo de crecimiento generado por las exportaciones desde el siglo XIX y los cambios estructurales

16. Ver el estudio de C. MARICHAL. «Debt and development in nineteenth century Latin America: economic strategies and foreign loans in Mexico, 1888-1910», incluido en este volumen.
17. Ver, por ejemplo, C. FURTADO. *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Santiago de Chile: Universitaria, 1970; F. E. CARDOSO; E. FALETTO. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1971; T. DOS SANTOS y otros. *Crisis y desarrollo de la nueva dependencia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1972, o A. G. FRANK. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. La Habana: Ciencias Sociales, 1979.
18. Ver A. O. HIRSCHMAN. «Enfoque generalizado del desarrollo por medio de eslabonamientos, con especial referencia a los productos básicos». *Trimestre Económico* (México). 1 (1977), p. 265-293, y *The political economy of Latin American Development*. La Jolla: UCLA, 1986.
19. Ver C. DÍAZ ALEJANDRO. *Ensayos sobre la...* [3]; «Latin America in depression, 1929-1939». En M. Gersovitz (comp.). *The theory and experience of development*. London: Allen & Unwin, 1982, o «Stories of the 1930s for the 1980s». En: P. Aspe (comp.). *Financial policies and the world capital market*. Chicago: Univ. of Chicago, 1983, p. 5-35; C. DÍAZ ALEJANDRO y otros (eds.). *Política económica en centro y periferia*. México: FCE, 1976; C. DÍAZ ALEJANDRO; G. A. CALVO (eds.). *Debt, stabilization, and development*. Oxford, Cambridge: B. Blackwell, 1989; C. DÍAZ ALEJANDRO; A. VELASCO (eds.). *Trade, development, and the world economy*. Oxford: B. Blackwell, 1988; D. TUSSIE; C. DÍAZ ALEJANDRO (eds.). *Latin America in the world economy*. Aldershot: Gower, 1983, o la colección de ensayos publicados en su honor, K. BARDHAN y otros (eds.). *International trade, investment, macro policies, and history: essays in memory of Carlos F. Díaz Alejandro*. Amsterdam: North-Holland, 1987, el artículo de A. FISHLOW. «Lessons from the past: capital markets during 19th century and the interwar period». *International Organization* (Cambridge). 39/3 (1985), p. 383-439, citado en cualquier estudio sobre la economía latinoamericana decimonónica, los trabajos de ese autor dedicados al desarrollo de aquella en la segunda mitad del siglo XX o al Estado en la región, A. FISHLOW. «The Latin American state». *The Journal of Economic Perspectives* (Nashville). 4/3 (1990), p. 61-74; A. FISHLOW; E. CARDOSO. *Latin American economic development, 1950-1980*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1989 (Working Paper; 3.161), o E. A. CARDOSO; A. FISHLOW. «Latin American development: 1950-1980». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). 24 (1992), p. 197-218, y algunas de sus obras más recientes, A. FISHLOW. «Latin America in the XXI century». En: L. Emmerij (ed.). *Economic and social development into the XXI century*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, p. 405-418; A.

que se produjeron después de la crisis de 1930. Además de que la Gran Depresión se había considerado un hito en la transformación de las economías de la región, en los años ochenta se conmemoraba el cincuenta aniversario de la misma²⁰.

Los referidos trabajos ofrecían una visión genuinamente histórica de los problemas de las economías latinoamericanas, pues mostraban, como ya dijimos, que observarlas así permitía percatarse de que su composición, evolución y cambios habían sido más complejos y menos maniqueos de lo que se había señalado hasta entonces y que, por ejemplo, la industrialización o el intervencionismo estatal tenían antecedentes previos a la crisis de 1930. La CEPAL y otros autores no se percataron de ello por el mero hecho de que sus análisis no indagaban en el período anterior y cometían el error de pensar que tales fenómenos se iniciaban en el momento en que comenzaban a estudiarlos²¹. Igualmente, el uso de indicadores aproximativos había dado lugar a equívocos. La más conocida es la de Raul Prebisch, cuyas afirmaciones respecto al deterioro de los términos de intercambio resultaron falsas cuando se examinaron con información más precisa que los precios de las manufacturas británicas empleados por él.

La revisión de la historia de las economías de América Latina, por tanto, coincidió en la década de 1980 con el inicio de los procesos de ajuste de las mismas y de las críticas a sus preceptos. En ellas se formuló por primera vez el problema del crecimiento económico con equidad tal y como se entiende actualmente. Desde las respuestas cepalinas y neoestructuralistas al llamado *neoliberalismo*, hasta las filosofías y postulados que mueven el pensamiento y acción de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la ayuda humanitaria, pasando por las propuestas conocidas genéricamente con el nombre de *un otro desarrollo*, señalaron con mayor o menor acierto y mejores o peores fundamentos teóricos y científicos que los *recetarios* recomendados a los países de la región en el denominado Consenso de Washington, si bien podrían sanearlos económicamente, ni consideraban explícitamente el problema de las desigualdades y la pobreza, ni lograrían resolverlo²². Los propios estudios históricos ya mencionados evolucionaron también en igual sentido, basta citar el título del libro de Rosemary Thorp, *Progress, poverty and Exclusion*²³. Lo que todavía no se ha producido ha sido una integración de ambos planteamientos que conduzca a

FISHLOW; B. EICHENGREEN. «Contending with capital flows: what is different about the 1990s?». En: M. Kahler (ed.), *Capital flows and financial crises*. Ithaca: Council on Foreign Relations, Cornell Univ. Press, 1998, p. 23-64, o A. FISHLOW; J. JONES. *The United States and the Americas: a 21st century view*. New York: W. W. Norton, 1999.

20. La obra pionera fue la compilación de R. CORTÉS CONDE; S. HUNT (eds.). *The Latin American economies. Growth and the export sector, 1880-1930*. New York: Holmes & Meir, 1985, a la que siguieron luego otras, la más importante, sin duda, la dirigida por R. THORP (ed.). *América Latina en los años treinta. El rol de la periferia durante la crisis mundial*. México: FCE, 1988, reeditada en 2000 como parte de los volúmenes E. CÁRDENAS; J. A. OCAMPO; R. THORP (eds.). *An economic history...* [14], que junto a los libros de V. BUMER-THOMAS (ed.). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994 (edición española en México: FCE, 1998) y de la propia R. THORP. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1998, son algunas de las aportaciones recientes más importantes al análisis del problema.

21. Acerca de ese defecto ver el libro de D. DÍAZ FUENTES. *Crisis y cambios estructurales en América Latina: Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*. México: FCE, 1994.

22. Ver, por ejemplo, CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990, o el artículo de J. A. DÉNIZ. «La situación actual de la economía latinoamericana». *Foro* (Salamanca). 2 (1990), p. 34-40.

23. R. THORP. *Progress, poverty and...* [20].

análisis conjuntos y a la aportación combinada de los dos. La compilación de artículos que reunimos en este monográfico tiene como fin comenzar a subsanar dicho defecto.

La fábula del isleño, recreada por Humberto Maturana, ilustra lo que queremos decir. Cuentan que llegó a una ínsula un extranjero y viendo el atraso tecnológico del lugareño le propuso enseñarle los procedimientos para optimizar el rendimiento de su esfuerzo. Este último le respondió que su propuesta parecía interesante, pero que él lo que realmente le preocupaba era su nutrición básica²⁴. El forastero debió de quedar perplejo, pues en su pensamiento lo primero conduce necesariamente a lo segundo y mejora además las condiciones de alimentación y vida, pero a medio y largo plazo y, como decía el *Burlador de Sevilla*, «cuan largo me lo fiáis».

La llamada globalización ha ampliado el problema de las desigualdades y de sus soluciones, lo ha replanteado, además, en nuevos escenarios producto de sociedades más complejas y ecuménicas, mejor comunicadas, y también más marginadoras respecto a situaciones específicas. Por eso dijimos que el tema, como se entiende actualmente, se había formulado recientemente, hacia la década de 1980, cuando se añadieron al mismo tales implicaciones. Ahora bien, la historia muestra que tiene contenidos viejos y persistentes que se han trasladado o readaptado a la contemporaneidad, pero no son achacables a ella, de modo que entenderlo en esos términos es imprescindible para cualquier respuesta que pretenda afrontarlo con eficiencia.

Uno de los estudios de este monográfico, el de José A. Déniz, abunda en los problemas que los escenarios actuales han añadido a las inequidades heredadas y también en las posibilidades que podrían ofrecer para resolverlas, pero todos los trabajos del mismo se plantean directa o indirectamente el tema. La historia quizás no ofrece respuestas a cómo debe hacerse, pero al menos enseña qué es preciso evitar y/o superar. Por ejemplo, la radicalidad con que se han planteado los cambios en las economías, sociedades y políticas de los países latinoamericanos, y que junto al conservadurismo de sus elites se ha traducido en procesos de construcción institucional cuya finalidad no es favorecer el desarrollo humano y la igualdad de oportunidades.

Otras lecciones de historia son la dificultad de alcanzar soluciones dialogadas y concertadas, estrechamente vinculadas con los conflictos y enfrentamientos que han caracterizado a buena parte de la región tras la independencia. Es igualmente clara la urgencia de una reforma fiscal que permita financiar proyectos de vida en común más equitativos y estables y superar la tendencia a depender del ahorro externo, relacionada, a su vez, con la necesidad de una nueva visión de lo público, distinto del intervencionismo y proteccionismo estatal que se ha desmontado en los últimos años, conciliador de intereses, articulador de las demandas y propuestas, flexible, y activo en la recaudación de ingresos, pero sin desincentivar la libre empresa, y en la promoción de los menos favorecidos, aunque mediante el diseño de instrumentos productivos que procuren su integración laboral, en el seno Estados de derecho realmente representativos.

24. H. MATURANA. *El árbol del conocimiento*. Santiago de Chile: Universitaria, 1984.

Los pecados capitales

Los estudios compilados en este monográfico o analizan una o varias cuestiones en perspectiva histórica y en un período más o menos largo de tiempo, o plantean el dilema del crecimiento económico y la equidad en términos generales o concretos, pero con un enfoque normalmente crítico del desarrollo económico latinoamericano reciente. La ventaja que el conocimiento de los mismos ofrece al escribir un ensayo introductorio es que permite subsanar algunos déficits que, además, son responsabilidad del coordinador. Así, entre los trabajos que seleccionamos no hay un ensayo que defienda abiertamente los resultados del llamado ajuste *neoliberal*. Para tener una idea suficientemente global de los problemas de la región y del debate respecto a ellos conviene apuntar cuáles son las principales tesis y conclusiones en que se basan los autores que sostienen tal postura. Juan J. Ruiz escribió recientemente un magnífico artículo con el metafórico titulado «Los siete pecados capitales de Iberoamérica»²⁵.

En una concepción calvinista el análisis económico Juan J. Ruiz sostiene que los *pecados* o debilidades de los países de América Latina son la poca calidad de las instituciones democráticas, el déficit de gobernabilidad, la corrupción, la desigual distribución de la renta, la dependencia del ahorro externo, el exiguo nivel de apertura al exterior, las bajas tasas de inversión en capital físico y

humano y de financiación a medio y largo plazo en divisa local.

Aunque las economías latinoamericanas no son homogéneas, la mayoría comparten las citadas debilidades. Además, todas crecieron más en términos generales y, sobre todo, en productividad entre 1960 y 1973 que después de la crisis del petróleo²⁶, no se puede sostener que quedasen significativamente rezagadas en la última fase de *boom* económico internacional²⁷, y las que experimentaron un aumento mayor de su ingreso real son también las que han padecido menos problemas de volatilidad reciente.

Juan J. Ruiz apunta que se podría pensar que la volatilidad que importa, no obstante, es la asociada a otras variables distintas del PIB y que la estabilidad es un logro demasiado reciente para haber ofrecido ya resultados significativos, por lo que una interpretación más amplia debe contemplar los efectos que el patrón típico de crecimiento *stop and go* de las economías latinoamericanas en esas otras variables, en la distribución de la renta, en el desarrollo de los sistemas financieros o en el incremento de la inversión extranjera.

El tiempo dará y quitará razones y es necesario realizar estudios que permitan saber con rigor los referidos impactos menos directos de la estabilización macroeconómica. Mientras tanto, lo que si se puede decir es que en los índices de medición del desarrollo internacional con los que trabaja Carmelo

25. J. J. RUIZ. «Los siete pecados capitales de Iberoamérica: mito, realidad y consecuencias». En: C. D. Malamud; P. Isbell (coords.). *Anuario Elcano América Latina 2002-03*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004, p. 276-307. También disponible en www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/anuario2003.pdf [consulta abril 2006].

26. Una media de las seis mayores economías regionales indica que la productividad aumentó entre un 0,8 y un 1,6% de 1900 y 1930, salvo en 1940-1949, cuando lo hizo un 1,3%, desde la crisis de 1930 y hasta 1980-1989, dicha tasa aumentó más de un 2,0%, situándose por lo general ceca del 3,0%, pero a partir de entonces sólo ha alcanzado un 0,5 en 1990-1999, reduciéndose al 0,3 en el inicio del nuevo milenio. Ver P. ASTROGA; A. BERGES; E. V. K. FITZGERALD. *Productivity growth in Latin America during the twentieth century*. Oxford: Queen Elisabeth House, University of Oxford, 2003.

27. El PIB latinoamericano medio creció un 4,2% entre 1960 y 1973, un 6,7 hasta 1973 y un 3,4 a partir de esa fecha según los cálculos del INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World economic outlook database*. New York: IMF, 2003.

Mesa-Lago en el artículo compilado en este volumen, los países de América Latina se han acercado por lo general a los niveles de los más avanzados en cuanto a los grados de gobernabilidad, liberalización y desregularización gracias a los procesos de democratización y a la disminución de las inestabilidad política, la violencia y la corrupción.

En lo que respecta a las desigualdades, América Latina sigue siendo la región del mundo en que menos equitativamente está distribuida la riqueza y la renta y, además, los países con mayores problemas en ese sentido son los que más han crecido. Los niveles de pobreza, por otra parte, que durante la década de 1990 disminuyeron sensiblemente, han vuelto a empeorar coincidiendo con la desaceleración de la economía a finales de ese decenio²⁸. Ahora bien, de la experiencia anterior ha quedado claramente establecido que un desempeño económico eficiente ha estado estrechamente relacionado con la lucha contra la indigencia.

Los niveles de pobreza no deben llamar a engaño. Al ser el problema la desigualdad más que aquélla en sí misma, o más que sólo aquélla, a la vez hay que constatar que existen en los países de América Latina extensos grupos de población que gozan de un nivel de renta y consumo similar o superior al de economías más desarrolladas. Tal constatación, independientemente de los juicios morales que queramos aplicar, explica por qué los mercados de la región despiertan el interés de los inversores internacionales, pero también, como señalamos en el epílogo, puede ser

fundamento para reivindicar un consenso que, mediante una adecuada reforma fiscal que contemple una mejora razonable de su aportación, proporcione recursos con que financiar políticas activas y bien concertadas de disminución de las desigualdades²⁹.

En otros indicadores distintos de los mencionados los resultados del ajuste económico reciente de los países de América Latina han sido más exitosos. En lo que respecta al ahorro interno, Juan J. Ruiz señala que la tradicional acusación de que en la región el sector privado ahorraba poco y fuera y el público se endeudaba en exceso, hoy ya no es adecuada.

El ahorro promedio del sector privado en la década de 1990 en los países de América Latina fue del 23%, cifra muy elevada a escala internacional. Ahora bien, el citado autor señala que aun así, el llamado *safe-market* de todos ellos en conjunto es actualmente inferior al de España, herencia de «un pasado macroeconómico poco edificante». Y, no obstante, hay signos de optimismo si pensamos en cómo se asignan esos recursos, pues además del referido incremento gradual reciente de la tendencia a ahorrar, hay que destacar que la bancarización es un proceso en expansión desde hace años y que las naciones que más éxito han conseguido en ese sentido son las que más han crecido. El porcentaje de los depósitos en el PIB era en Chile en 2001 del 43%, el más alto de la región. Por otro lado, en lo que respecta al sector público, el ajuste presupuestario ha permitido superávits primarios y que el déficit fiscal consolidado, a

28. Según CEPAL. *Crecimiento económico y menor desigualdad disminuirían la pobreza y el hambre*. Santiago de Chile: CEPAL (<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/13368/P13368.xml&xml=/prensa/tpl/p6f.xml&base=/prensa/tpl/top-bottom.xml> [consulta abril 2006]) los 144.600.000 de pobres y 62.500.000 de indigentes que había en la región hacia 1990 se redujeron a 138.200.000 y 50.300.000 en 1998, pero volvieron a aumentar hasta 146.300.000 y 53.200.000 en 2001. Ver también J. J. Ruiz. «Los siete pecados...» [25], p. 284.

29. Ver el epílogo que cierra este monográfico.

pesar de que la deuda ha impedido que se tornase positivo o neutro, disminuyese del 3,1 al 2,0% del producto interno bruto entre 1900 y 2003, lo cual indica que se ha logrado financiar una parte del crédito externo demorado, con el consiguiente *efecto riqueza* que ello conlleva³⁰.

Las conclusiones anteriores, no obstante, sólo apuntan que parece haberse iniciado una buena senda, pero no hay que olvidar que el ahorro es aún muy bajo en casi todos los países y que se precisa una reforma fiscal que, en el sentido expresado anteriormente, incremente las recaudaciones sin desincentivarlo. Para eso es necesario mantener la inflación bajo control y, en relación con ello, políticas de gasto bien definidas en sus prioridades y asignación, concentradas con quienes aporten más recursos y que favorezcan la formación de capital físico y humano con el fin de incrementar la productividad y la capacidad de crecimiento a largo plazo.

Respecto a la dependencia del ahorro externo, Juan J. Ruiz dice que la deuda financiera de América Latina está estancada desde 1999, a pesar de que en la década anterior se logró captar del exterior 53.500.000.000\$ netos anuales, pues en la entrada de recursos foráneos lo que predomina desde hace tiempo es la inversión directa. Ahora bien, tal fenómeno ha estado asociado a las recientes privatizaciones, como indica en estas páginas Daniel Díaz Fuentes, por lo que será efímero si no se continúa con una segunda oleada. La mejora de la estabilidad, gobernabilidad, honradez y del respeto por los contratos

internacionales por parte de los Estados y los procesos de liberalización y apertura económica en el contexto de los acuerdos de integración regional —MERCOSUR, ALCA— y de las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) son esenciales para ello, pero de momento, la desaceleración de los flujos de capital internacional desde el inicio de la llamada crisis de las economías emergentes en 1997 ha invertido la tendencia.

Hacer frente a una disminución de las entradas netas de capital requiere aumentar las exportaciones o reducir las importaciones, o se traduce en una disminución del tipo de cambio real y en recesión. Las balanzas mercantiles de los países de América Latina se cerraron con déficits a partir de 1997 y recientemente se han logrado de nuevo superavits, pero gracias a una disminución de las compras en el exterior³¹. Eso se debe, como también indica en su citado estudio Daniel Díaz Fuentes, a que no ha habido un cambio en la cesta de productos que la región ofrece al exterior que compense los ya endémicos problemas de los artículos tradicionalmente comercializados por la misma y tampoco se ha avanzado suficientemente en los procesos de liberalización internacional en las últimas rondas de la OMC³².

Además de que para crecer —cuatro años de disminución de las entradas netas de recursos del exterior han provocado una caída del 75% del nivel de gasto de los ciudadanos—, América Latina requiere afluencia de capital foráneo para hacer frente a los costes de su

30. J. J. RUIZ. «Los siete pecados...» [25], p. 284-289.

31. J. J. RUIZ. «Los siete pecados...» [25], p. 293.

32. Sobre el bloqueo de las negociaciones de liberalización comercial por parte de la Unión Europea y Estados Unidos fundamentalmente, ver las resoluciones de la última ronda: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. *Declaración de Doha*. Doha: OMC, 2002 (http://www.sela.org/public_html/AA2K1/ESP/cap/N63/cap63-14.htm [consulta: abril 2006]).

todavía muy elevado endeudamiento. La mitad más o menos de los ingresos de exportación se destinan al pago del principal y los intereses de los 750.000.000.000\$ que aún debe la región.

Las inversiones exteriores directas, con su impacto, además, sobre la eficiencia y productividad de los sectores en que se colocan, son desde hace tiempo la fuente más predecible y estable de financiación en la mayoría de los países de América Latina. Esto genera nuevos problemas, pues si en el pasado la preocupación de los gobiernos —y de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial—, era mostrar su respecto por los contratos y generar el máximo de superávits fiscales primarios posible con que hacer frente a sus compromisos y obligaciones —sobre todo de la deuda— sin perjudicar al crecimiento y con los mínimos costes sociales posibles, hoy en día cada vez son más los derechos de propiedad que deben protegerse y más difíciles y dañinos los comportamientos heterodoxos al respecto usuales en el pasado. La solución, según Juan J. Ruiz, es una negociación multilateral con las empresas extranjeras que distribuya las cargas del mantenimiento del equilibrio macroeconómico y reduzca al mínimo el efecto negativo de los retornos por beneficios. Sin embargo, tales compañías comparten también el interés estratégico a largo plazo en que los citados países avancen, favoreciendo así sus rendimientos, ventaja que podría aprovecharse para contrarrestar los defectos de la dependencia del capital foráneo³³.

En cuanto a las bajas tasas de inversión en capital físico y humano, el cociente de ésta en el PIB promedio de los países de América Latina se ha reducido progresivamente desde el 18,8% en la década de 1990 hasta el 17,7 en 2003. El gasto en educación, por otro lado, muy alto a escala internacional en los decenios de 1960 y 1970, y cuyos efectos pueden verse en el caso de México en el artículo escrito para este volumen por Jonh H. Coatstworth y Gabriel Tortella, ha disminuido en la actualidad a un tercio de los niveles característicos en las naciones más avanzadas del orbe, con el consiguiente deterioro de los indicadores de alcance y calidad de la enseñanza y fracaso escolar³⁴. Se precisa, pues, un nuevo esfuerzo que, además, contemple la necesidad de adecuar la capacitación a la demanda del mercado laboral y que evite, como señala José A. Déniz, que a pesar de los problemas de desempleo en la región, haya ocupaciones que se quedan sin cubrir por falta de profesionales cualificados³⁵.

Los problemas de la inversión están asociados con las dificultades de las familias y empresas de acceso al crédito a medio y largo plazo e intereses razonables y ello, a su vez, con los déficits de los sistemas financieros y bancarios de los países, a pesar del referido avance en los últimos años. No obstante, por la misma razón, aunque el porcentaje medio de tales créditos en el PIB es bajo —apenas alcanza el 40% en toda América Latina—, también es cierto que ha experimentado una considerable tendencia a crecer recientemente.

En conclusión, por tanto, América Latina es una: «región heterogénea compuesta por

33. J. J. RUIZ. «Los siete pecados...» [25], p. 295-296.

34. J. J. RUIZ. «Los siete pecados...» [25], p. 297.

35. J. A. DÉNIZ. «Crecimiento, inseguridad económica...» [8].

países que, si bien comparten vulnerabilidades razonablemente similares, con el paso del tiempo han sido capaces de encontrar soluciones diferenciales que han mitigado —o agravado— la importancia de esos factores en su senda de crecimiento...». En el pasado fue común que intentasen encontrar atajos, y en algunos casos lo lograron, pero en general fracasaron y:

«Han visto como los avances de toda una década se evaporaron en recesiones e inestabilidades dramáticas [... por lo que] la continuidad institucional y la búsqueda del consenso político para la reforma de las instituciones y de las reglas del juego [son] su mejor baza de progreso. El respeto a la ley y a los compromisos es la mejor forma de ser predecible [...] y el único pecado regional realmente imperdonable es haber frustrado tantas veces y por tanto tiempo las expectativas de una vida mejor para tantos de sus ciudadanos»³⁶.

El suplicio de Tántalo

Juan J. Ruiz, por tanto, trata de ser positivo y generoso en su juicio sobre las reformas que se han llevado a cabo en los últimos años en América Latina. Sin embargo, sus conclusiones no difieren de las de otros enfoques menos optimistas: evitar los atajos, la adopción de soluciones que tal vez pueden ser eficientes frente a una coyuntura, muchas veces mimetizando procesos ensayados en otros países, como señala Carlos D. Malamud en el trabajo que compilamos aquí, y sin sopesar debidamente los propios problemas y también las propias potencialidades.

Desde polos supuestamente opuestos, todo análisis riguroso y consistente de los problemas económicos y sociales de América

Latina llega a conclusiones parecidas en el sentido antes señalado. Con datos similares a los de Juan J. Ruiz, Norma Girvan, por ejemplo, concluye que, en 2002, 7.000.000 de personas más de las 515.000.000 que habitan la región se hundieron en la pobreza, el desempleo medio aumentó del 8,4 al 9,1% de la fuerza laboral, los salarios reales descendieron un 1,5% y la inflación se duplicó. La raíz de dichos problemas está en las propias soluciones propuestas, en la naturaleza de la inserción de los países del área en el mercado mundial y el consiguiente impacto en los mismos de la difícil coyuntura por la que éste atraviesa desde la crisis financiera asiática en 1997³⁷.

En la línea expresada por Norma Girvan, que es la de CEPAL, otros autores como José A. Alonso señalan que la necesidad de afrontar de forma responsable el problema de la pobreza en América Latina no sólo atiende a razones éticas, sino también de estabilidad política, institucional y económica que afectan al crecimiento de los países. Ello requiere corregir el patrón distributivo que prevalece en la mayoría, caracterizado por altos niveles de desigualdad, pero no únicamente en cuanto a los ingresos, sino también, y sobre todo, en lo que respecta a los activos, de modo que se ofrezca la oportunidad a los sectores más vulnerables, como ya hemos dicho, de incorporarse a las actividades económicas. Para lograrlo es requisito imprescindible promover y fortalecer el sistema educativo y de adquisición de capacidades y coordinarlo con la demanda del mercado laboral que, por otra parte, debe reformarse

36. J. J. RUIZ. «Los siete pecados...» [25], p. 301-305.

37. N. GIRVAN. «La media década perdida en América Latina y el Caribe». *El Gran Caribe esta Semana* (19/04/2004) (www.acs-aec.org/columna/index67.htm [consulta: abril 2006]). Su artículo es un comentario a las conclusiones del informe de CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

de manera que se logre traducir el incremento de la renta en expansión de su oferta de trabajo de calidad y con las correspondientes coberturas sociales añadidas, cuestión que el proceso de ajuste reciente no ha atendido suficientemente, provocando un deterioro de los indicadores salariales y de protección del empleo.

Junto a la necesidad de diseñar sistemas de seguridad sociales financiados y universales, para que no quede excluida de su cobertura mínima la población que carece de trabajo estable hasta que se logre reducir sustancialmente el desempleo y subempleo, la otra cuestión central que señala José A. Alonso para avanzar en el crecimiento sostenido, sostenible y equitativo en América Latina es la preservación del medio ambiente. El estudio de Juan J. Ruiz no se refiere a la cuestión, pero su deterioro y la falta de una visión del problema a largo plazo está evitando que la región optimice la explotación racional de su enorme potencial sin acelerar su agotamiento, dejando, además, una ignominiosa herencia a las generaciones futuras³⁸.

Un sólo ejemplo es suficiente, no obstante lo complicado y grave del problema. Greenpeace señala en su último informe que cerca del 18% de la Amazonía, la mayor reserva mundial de la biosfera, está deforestada por el avance indiscriminado de los cultivos y de la tala. Entre los veranos de 2003 y 2004 se perdió un 6% de la selva, lo que equivale a 5 hectáreas por minuto, no obstante los planes de protección del Gobierno de Luiz I. Lula da Silva, insuficientes si no media un compromiso de los múltiples intereses implicados³⁹.

Por la importancia ecuménica del patrimonio natural latinoamericano y el impacto que su destrucción tiene en el ecosistema planetario, si no se ponen remedios y hay una rotunda colaboración internacional que ayude a detener tales procesos en el referido bosque y otros de la región —cuencas del Orinoco o Magdalena—, el daño que ya se aprecia en fenómenos como el llamado *efecto invernal*, será grave y hasta irreparable para toda la humanidad.

A lo anterior se une la explotación indiscriminada de ciertos colectivos, cuando no su esquilmación también, por ejemplo en el caso de los yanomani de la Amazonia brasileña, que han sufrido muertes y desplazamientos producto de la explotación de la selva. Y la situación de las minorías étnicas, de éstos y otros indios, tradicionalmente marginados, así como de los negros, se suma la que sufren los colectivos campesinos en ciertas zonas —los conflictos en la región mexicana de Chiapas guardan relación con ambos fenómenos de exclusión racial y rural—, las mujeres en general, y los niños. El estudio de Rosemary Thorp en las siguientes páginas insiste en la discriminación femenina y aporta datos acerca de su acceso al empleo o a los servicios. En cuanto a la infancia, aparte de su uso laboral en pésimas condiciones, hay determinados países en los que se ha asociado a fenómenos de violencia y criminalidad, especialmente en grandes ciudades con altos índices delictivos y de inseguridad, verbigracia, México D. F. o Río de Janeiro. Son tristemente famosos los llamados *niños de la calle* en Brasil.

38. J. A. ALONSO. «Pobreza, desarrollo social y medioambiente». En: C. D. Malamud; P. Isbell (coords.). *Anuario Elcano América...* [25], p. 308-336.

39. Ver el artículo al respecto de J. ARIAS. «La Amazonía pierde una extensión similar a Galicia en un año». *El País* (Madrid, 20-5-2005), p. 37.

Donde todavía persisten graves enfrentamientos en sociedades muy polarizadas, como Colombia, las condiciones de violencia, el narcotráfico y la lucha contra el mismo, obligan a desplazarse a una media de 100.000 personas anuales, y a emigrar al extranjero (4.000.000 de individuos, el 10% de la población del país, vive en el exterior). Además, según CANUS, en 2004 había 14.000 niños-soldados. No obstante la política de seguridad nacional del presidente Álvaro Uribe no lo entiende así, y es apoyada por los planes de lucha contra el terrorismo de la Administración estadounidense, especialmente desde que asumió el poder George W. Bush, tales circunstancias están estrechamente vinculadas con las desigualdades y la pobreza. Por ejemplo, se calcula que en el medio rural de la citada República sudamericana hay un 18% de analfabetos y unos 2.000.000 de chavales sin escolarizar⁴⁰.

Por seguir con el ejemplo de Colombia, en el que a los problemas de otros países de América Latina se unen los ocasionados por una violencia endémica y los del narcotráfico, las mencionadas agencias internacionales que miden el desarrollo le otorgan una puntuación intermedio-alta en los indicadores económicos, pero en los que valoran derechos y

libertades, su posición empeora considerablemente. Es una de las naciones más desiguales del planeta⁴¹, y la proliferación de cultivos ilegales está relacionada con las pésimas condiciones que padecen algunas regiones y colectivos y con la ausencia de alternativas reales a los mismos, problemas que las soluciones militares y las fumigaciones para combatirlos no han resuelto, incluso los han agravado. Como el deterioro ecológico, la siembra, manufactura y comercio de narcóticos tiene implicaciones internacionales que aconsejan y obligan a un esfuerzo mundial si se quiere lograr su erradicación⁴².

En lo que respecta a la sociedad y la política, para concluir este apartado, el reciente informe de le PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) acerca del estado de la democracia en América Latina también parte de la consideración de datos nada halagüeños. Señala que 200.000.000 de personas se sitúan bajo el umbral de la pobreza en los países de la región que, por otra parte, son catalogados entre los más desiguales del mundo con sólo dos excepciones. Además, la renta *per capita* promedio en ellos no ha variado significativamente desde la década de 1980 y, respecto al tema concreto del estudio, se indica que

40. Sobre los desplazamientos ver CODHES [Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento]. *III Seminario CODHES*. Bogotá: CODHES, 2004 (8-10, nov.). En: http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=196&Itemid=1 [consulta: abril 2006]; acerca de la emigración, OIM [Organización Internacional para las Migraciones]. *Remesas en Colombia, desarrollo y marco legal*. Ginebra: OIM, 2004, y respecto a los niños soldados, CANUS [Coalición para Acabar con la Utilización de Niños Soldados]. «Niños soldados en Colombia» (www.child-soldiers.org/document_get.php?id=820) [consulta: abril 2006].

41. El PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993-2005, coloca a Colombia en 2005 en la posición número 73 en ese índice y registra un empeoramiento en los últimos años. La HERITAGE FOUNDATION. *Index of Economic Freedom 1996-2001*. New York: Wall Street Journal, 2001 (<http://www.heritage.org/research/features/index>) [consulta abril 2006], le otorga un coeficiente intermedio (3,21), entre los peores desde 1995 (ha llegado a alcanzar 2,91), y la FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 1995-2005*, (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005>) [consulta abril 2006] cataloga al país de *partially free*, con una puntuación de 4 en derechos y libertades civiles (la mejor clasificación en ambos es 1,00).

42. Para más detalles sobre estos temas, ver A. SANTAMARÍA. «Hacia un nuevo impulso: desafíos en las relaciones Colombia-Unión Europea». *Anuario del Centro de Investigaciones sobre la Paz* (Madrid). (2005).

más de un 40% de los ciudadanos aceptaría cierto grado de corrupción a cambio de que funcionasen mejor los sistemas políticos y las economías, y que un porcentaje similar dicen preferir el desarrollo de estas últimas a la citada democracia, incluso estarían dispuestos a tolerar un gobierno autoritario que lo garantizase, peligroso caldo de cultivo para experiencias que se creían superadas o, al menos, lejanas.

Por los problemas y deficiencias reiteradamente señaladas, el informe del PNUD subraya que la democracia pierde progresivamente la confianza de los ciudadanos en la mayoría de los países de América Latina. No obstante aquéllos manifiestan su preferencia muy generalizada por esa forma de gobierno, dudan cada vez más de su capacidad para resolver los problemas de la región, al menos como está planteada y funciona, pues en muy pocos casos se ha logrado ir más allá de los derechos electorales que implica y avanzar en los aspectos representativos y participativos más interesantes que debería conllevar. Ese problema está estrechamente vinculado con el de la exclusión, que no sólo afecta al mantenimiento y aumento de la pobreza, sino también al mercado laboral. El estudio enfatiza que un 70% del empleo creado desde 1990 es economía sumergida y carece de protección y que con tales grados de marginalidad e inequidad, ni es posible avanzar hacia una consolidación de los Estados de Derecho, ni mejorar drásticamente la productividad y competitividad de los sectores económicos⁴³.

El informe del PNUD considera también que en el trasfondo de los problemas socio-políticos de los países de América Latina hay

un endémico y persistente divorcio entre los poderes fácticos e institucionales en el sentido que apunta Ropsemary Thorp en su artículo de este monográfico. Octavio Paz decía hace años en su *Laberinto de la soledad* que la imitación, a la que se refiere el trabajo de Carlos D. Malamud, ha determinado:

«Un efecto fundamental en nuestro carácter. Consiste en el desdoblamiento de nuestras propias vidas en dos planos separados, uno real y otro ficticio [...] Por ejemplo, cuando es promulgada una Constitución, la realidad política [y social] tiene que ser apreciada a través de aquélla; pero como no coincide con sus preceptos aparece siempre como inconstitucional [...] Si la vida se desenvuelve en dos sentidos distintos, por un lado la ley y por otro la realidad, esta última será siempre ilegal»⁴⁴.

Los derechos políticos han sido los que han abierto el camino recientemente a los civiles y sociales, al contrario de lo que ha sucedido en las naciones más avanzadas y justas del planeta y esa diferente secuencia es el origen de los problemas que adolece la democracia, planteada como medio para lograr otros propósitos y no como su resultado⁴⁵.

Uno a uno, por lo tanto, los problemas planteados por autores como Juan J. Ruiz o por otros desde una perspectiva radicalmente distinta, pueden observarse insistiendo en lo positivo de los avances recientes o en los déficits que persisten y que, además, son heredados, aunque también se han agravado en muchas ocasiones. En los artículos que siguen a continuación se insiste reiteradamente en todo ello, en sus causas, en las posibles soluciones. No trataremos aquí de los asuntos específicos que abordan y de las conclusiones que pueden obtenerse de su

43. PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de los ciudadanos*. New York: PNUD, 2004.

44. O. PAZ. *El laberinto de la soledad*. México: FCE, 1988, p. 111.

45. PNUD. *La democracia en...* [43].

lectura conjunta, pues para tal propósito se ha escrito un epílogo final en el que se desarrolla tal tarea.

No es posible terminar este ensayo introductorio sin expresar nuestro agradecimiento a Jodi Campbell y Juan Carlos Sola Corbacho, que realizaron las traducciones de los resúmenes y del artículo de John H. Coatsworth y Gabriel Tortella. Por supuesto la deuda mayor que tenemos es con los autores que participan en el número monográfico de *Debate y Perspectivas* que este artículo inaugura, pero también con algunos otros que mostraron su interés, pero no pudieron colaborar por motivos diversos. En concreto nos referimos a Valpi K. FitzGerald, Víctor Bulmer-Thomas, Nicolás Sánchez-Albornoz y

José Antonio Ocampo, cuya contribución seguramente habría enriquecido la obra, revalorizando aún más la aportación de los trabajos compilados en ella. La selección de estos últimos se ha hecho pensando en que profesionales de distintas procedencia, formación y experiencia, histórica, económica, de otras ciencias sociales, ofrezca mediante su combinación una perspectiva de cuáles son algunas de las principales cuestiones que explican las dificultades de América Latina para lograr un crecimiento sostenido, sostenible y equitativo, del debate en torno al tema y de lo que es deseable y posible esperar en el futuro. Sin más dilación dejo ya al lector que disfrute críticamente de su lectura.

Historia, atraso y crecimiento económico en América Latina

CARLOS DANIEL MALAMUD RIKLES

Introducción

La actual situación de crisis económica que atraviesan la mayor parte de los países de América Latina, junto a la inestabilidad política de muchos de ellos, ha servido, de alguna manera, para reanimar una vieja, permanente y recurrente discusión sobre la región, vinculada a las causas del atraso de sus economías y a la falta de consolidación de los sistemas democráticos. Al comienzo de *Conversación en La Catedral*, de Mario Vargas Llosa, dos de los protagonistas, Santiago y Zavalita, reflexionan sobre el momento fundacional en que se había *jodido* el Perú¹, como si fuera posible encontrar una línea divisoria que marcara claramente un antes y un después. En algún momento de su historia algunos países, o regiones, latinoamericanos han atravesado por períodos de esplendor económico, lo que torna más relevante la pregunta. Puede ser el caso de México o Perú durante la época colonial o de Uruguay y Argentina en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX.

Es obvio que una pregunta como ésta sirve perfectamente para ilustrar este punto. En

realidad, y desde perspectivas múltiples y contrapuestas, son muchos los que todavía se siguen preguntando de forma reiterada sobre las razones del atraso histórico de América Latina. Hay, como no podría ser de otra manera, una gran cantidad de explicaciones centradas en cuestiones de psicología social (el espíritu de unos pueblos poco aptos para el trabajo), que se mezclan con razonamientos religiosos (la ética del protestantismo *versus* los valores del catolicismo, menos propensos al riesgo), históricos (el poco amor de la nobleza castellana por el trabajo manual, un ideal asumido por buena parte de los sectores dominantes latinoamericanos, los famosos criollos, que basaron en gran medida su poder en la propiedad de la tierra) o climáticos (un porcentaje relativamente amplio del continente americano, especialmente notable en lo que a la América Latina se refiere, está ubicado en regiones tropicales o subtropicales, cuando son los climas templados los impulsores del desarrollo). Sin embargo, si bien todas éstas son cuestiones que pueden tener una cierta importancia, no por ello se deben tomar como argumentos

1. M. VARGAS LLOSA. *Conversación en la Catedral*. Barcelona: Seix Barral, 1987, p. 13-14 (primera edición en 1969).

explicatorios. Basta con tenerlos en cuenta en cualquier análisis, pero sabiendo que son claramente insuficientes para construir sobre su base teorías explicativas omnicomprendivas.

Considerando la existencia de tantos y tan variados puntos de partida, resulta obvio señalar que para esta cuestión hay, ha habido y de momento seguirá habiendo, respuestas para todos los gustos. Éstas van desde aquéllas más vinculadas a la ya clásica Teoría de la Dependencia, que enfatizan la existencia de economías duales y de una desigual división internacional del trabajo que ha servido para primar los intereses de los países centrales en perjuicio de los periféricos e inclusive de los ultra periféricos. En el otro extremo del espectro ideológico encontramos a quienes, vinculados a planteamientos muy cercanos al liberalismo económico, insisten en la excesiva presencia del Estado en la política y la economía latinoamericanas, un hecho que se hizo particularmente notable, se dice, a partir de la Gran Depresión de 1930. Fue en ese momento cuando los gobiernos de la región comenzaron a apostar por la autarquía, el proteccionismo y el intervencionismo, todo lo cual se resume en un mayor protagonismo del Estado. Esta abrumadora presencia estatal habría sido la que nos ha conducido directamente a la crisis actual, cuyos efectos son todavía más perniciosos y sangrantes si se tiene en cuenta el más que buen comportamiento exportador de la mayor parte de los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XIX y las dos primeras décadas del XX.

En las próximas páginas no trataré de buscar las causas históricas que permitan explicar las raíces del atraso latinoamericano y la casi permanente sensación de crisis que se vive en la región, una tarea casi ciclópea,

sino de discutir y comentar algunas de las explicaciones más usuales que se han aventurado con este cometido. Para ello parto de un objetivo bastante limitado, que es el de contribuir a un debate que, desde mi punto de vista, ha tenido lugar de un modo claramente insatisfactorio, ya que en todo momento ha discurrido por la superficie del problema, girando sobre todo alrededor de los síntomas. Es evidente que se trata de un asunto sumamente complicado, que debe despejar inicialmente algunas incógnitas importantes, comenzando por el hecho de que, pese a las tendencias en contra, resulta muy difícil generalizar sobre América Latina, más allá de una serie de elementos comunes, como el hecho de compartir culturas y lenguas similares (español y portugués), una historia ibérica en común y la misma religión. Sin embargo, los desarrollos históricos particulares han dado lugar a sociedades y sistemas políticos diferentes.

Si se observa la región con un poco de atención se ve que no es lo mismo México que Paraguay, Brasil que Honduras, o Argentina que Ecuador, por poner sólo unos pocos ejemplos. Sin embargo, y de forma simultánea, resulta difícil desprenderse de algunas categorías que introducen valores compartidos por casi todos los países latinoamericanos, como, por ejemplo, la dificultad para implantar sistemas fiscales eficientes que garanticen la recaudación de los impuestos necesarios para impulsar el crecimiento económico. En este punto habría que señalar una importante excepción, que es Chile. Estos problemas también se pueden ver en otras cuestiones, como la imposibilidad de avanzar en la consolidación de instituciones democráticas eficientes o de una justicia independiente del poder ejecutivo o de otros poderes fácticos. Pese a todo, el desarrollo

de las próximas páginas se mantendrá en el plano de la generalidad, aún a sabiendas de las numerosas excepciones que podrán argumentarse a cada paso.

Otro tema que también ha distorsionado el debate es el de la naturaleza y el de los orígenes del Estado latinoamericano, cuestión ésta que aparece íntimamente relacionada con el problema del atraso económico. En los años ochenta del siglo XX, siguiendo una de las tantas modas académicas al uso, se difundió el concepto de la existencia del Estado colonial, que sería la matriz indiscutible de los actuales estados regionales². De este modo se ponía el acento en una interpretación teleológica de los países que existen hoy en día en la región, que omite el peso del proceso emancipador y las duras y sangrientas confrontaciones entre los distintos proyectos nacionales que finalmente concluyeron en ellos. Según tales interpretaciones, las fronteras y las características del Perú o del México actuales, por poner sólo un par de ejemplos, estaban determinadas antes inclusive de la conquista española. De ahí la necesidad de rastrear en algunos símbolos prehispánicos o coloniales, como el imperio inca o la virgen de Guadalupe, las raíces de los nacionalismos latinoamericanos³ que, asombrosamente han llegado hasta nuestros días sin grandes alteraciones ni discontinuidades.

El problema del término Estado colonial es que no ha sido definido por quienes lo utilizan y se trata más de una metacategoría que de un concepto útil para la interpretación histórica. Según sus impulsores, aquél sería la matriz estatal existente durante la

colonias, que sin solución de continuidad daría lugar a los Estados republicanos surgidos con posterioridad a la independencia. Sin embargo, en ningún momento se aclara si es sólo una matriz administrativa o también tiene resonancias políticas; no se dice si en el imperio español había un solo Estado colonial, coincidente con dicho imperio o, en su caso, con el Estado español, o si, por el contrario, había varios Estados coloniales.

Y, si había varios Estados coloniales, tampoco se aclara el problema de los límites: ¿coincidían sus fronteras con las fronteras de los Virreinos, de las Audiencias, de las Intendencias, de las Capitanías Generales o con qué delimitación? Como se ve, el valor instrumental de dicho concepto es escaso, por no decir nulo, pero ha servido como base para una serie de teorías sobre la construcción del Estado en América Latina y sobre los procesos históricos de él derivados, y que priman buena parte de sus premisas en el peso de la herencia colonial, más allá de las discontinuidades políticas introducidas por la emancipación.

En estrecha unión con este punto aparece otro concepto que intenta convertirse en fuente de inspiración y explicación de numerosos historiadores, como es el de Estado-nación. Ninguno de sus usuarios nos aclara, en el caso concreto de la historia latinoamericana, la superioridad de dicho concepto frente al de Estado. Téngase en cuenta que cuando en el siglo XIX se hablaba en América Latina, al igual que en los Estados Unidos, de Estado-nación era en el contexto de regímenes federales y para diferenciar el Estado central de los provinciales.

2. C. D. MALAMUD. «Acerca del concepto de Estado colonial en la América hispana». *Revista de Occidente* (Madrid). 116 (1991), p. 180-198.

3. Ver D. A. BRADING. *The origins of Mexican nationalism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985.

Tras la independencia, y en el proceso de construcción de los Estados o de las naciones, en ningún país latinoamericano se planteó algo parecido a la «cuestión nacional», al menos según los parámetros existentes en la Europa romántica. En América Latina no se trataba de que cada una de dichas naciones tuviera su propio Estado, ya que eso hubiera dado lugar al sueño bolivariano (cuánta dicha para el comandante Hugo Chávez y sus seguidores o para quienes todavía siguen creyendo en el discurso mesiánico del *Che* Guevara, que hubieran visto consumado el sueño de la unidad latinoamericana) o, caso contrario, hubiera disparado una serie de reivindicaciones nacionalistas por parte de las distintas *naciones* indígenas. Es verdad, que en la mayoría de los casos, la utilización de conceptos como el de Estado-nación no distorsiona los análisis realizados, pero evidencia un estado de ánimo de la profesión, propensa a fáciles concesiones a las modas académicas, lo que en ciertas ocasiones puede restar rigor a las investigaciones en marcha.

En este punto concreto, el panorama en América Latina es diferente al existente en Europa. Quizá México sea un caso extremo, tal como muestra la deriva del archifamoso EZLN⁴ y de su subcomandante Marcos. Si tenemos en cuenta que la *liberación nacional* que reivindica el *Ejército Zapatista* es la de México y no la de Chiapas o la de las comunidades indígenas, que Emiliano Zapata vive en el panteón de los héroes mexicanos y que la bandera de los *alzados en*

armas es la mexicana, águila incluida, parece clara la forma en que en muchos de los países latinoamericanos se resuelve la cuestión nacional. Es verdad que hay otros fenómenos algo más impredecibles y preocupantes para la estabilidad de dichos países, como el de Pachakutik en Ecuador⁵, pero de momento hoy, y mucho menos en el pasado, ni se elevan numerosas voces reivindicando la construcción de Estados-naciones en ellos ni se plantea la discusión en torno a la existencia de naciones sin Estado, un factor que entonces sí podría traer serias turbulencias políticas a la región.

Buena parte de quienes discuten en torno a los orígenes de los Estados latinoamericanos, suelen asociar claramente su génesis a la matriz imperial que propició su nacimiento. En este sentido, se suele contraponer la exitosa experiencia de los Estados Unidos y Canadá (con su trayectoria colonial vinculada a los imperios británico y francés) a la lamentable trayectoria de los países de la América española y portuguesa, incapaces de romper el círculo vicioso que los atenaza, un círculo en el que convergen casi todos los males, entre los cuales destacan el atraso, la corrupción y la inestabilidad política. Sin embargo, en este ejercicio comparativo se olvidan algunas cuestiones importantes. Primero, que a fines del siglo XIX, Argentina y Uruguay (se podría incluir el Sur del Brasil), dos países de clima templado, eran asimilados al grupo de los de *nueva colonización*, junto a los referidos Estados Unidos y Canadá y a Australia y Nueva Zelanda⁶. Segundo, que importantes

4. Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

5. Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP).

6. Sobre el particular, políticos y académicos del siglo XIX planteaban el problema con relativa frecuencia. Desde mediados del XX la historia volvió a ocuparse del mismo. Trabajos como los de J. FOGARTY; E. GALLO; H. DIÉGUEZ (eds.). *Argentina y Australia*. Buenos Aires: Inst. Torcuato di Tella, 1979, y C. SOBERG. *The prairies and the pampas. Agrarian policy in Canada and Argentina, 1880-1930*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1987, son representativos de esta corriente.

zonas de lo que hoy son los Estados Unidos, como California, Texas, Arizona, Nuevo México y Florida, habían estado integradas en el imperio español (y algunas en el México independiente) y, sin embargo, su senda de crecimiento convergió rápidamente con la del resto del país una vez materializada su incorporación a la nueva República federal norteamericana, sin que su herencia colonial lastrara este proceso. Tercero, que la herencia colonial parece ser un concepto inaplicable en el Caribe, donde el clima habría hecho tabula rasa con dicha parte del pasado. Sólo de este modo se puede explicar que países como Jamaica (de raíz británica) o Haití (francesa) sean comparables, salvando algunas distancias, a Cuba o la República Dominicana.

Otro punto en el que valdría la pena detenerse es el de las categorías de análisis. Una de las cuestiones en que insisten mucho algunos historiadores es el de la imposibilidad de analizar el pasado latinoamericano con las mismas que se utilizan para los casos de Europa o de los Estados Unidos, es decir, del mundo occidental y desarrollado. Esta idea presenta varios inconvenientes. Primero, que ni Europa ni los Estados Unidos fueron siempre desarrollados (al menos con la idea que manejamos actualmente de desarrollo). Segundo, que el desarrollo no se produjo simultáneamente en ambos (basta ver los ritmos desiguales entre la Europa del Norte y la del Sur), sin que eso invalide la aplicación de determinadas categorías. Tercero, que a fines del siglo XIX y principios del XX, la Argentina tenía indicadores de crecimiento muy superiores a los de algunos países europeos. Y por último, y esto es lo más importante, que por lo general quienes advierten de los anacronismos de utilizar las mismas categorías

a ambos lados del Atlántico, son los mismos que al final no las aplican, con resultados de sobra conocidos: la realidad de América Latina es tan especial que es imposible entenderla o estudiarla.

Sin embargo, algunas categorías que hicieron posible el giro autárquico, como el proteccionismo, la defensa arancelaria, el control de cambios, etc., eran originarias del mundo más desarrollado. Por ejemplo, finalizada la Primera Guerra Mundial y coincidiendo con lo que simultáneamente ocurría en otras latitudes, América Latina comenzó a reaccionar ante las turbulencias de la posguerra con mecanismos similares a los puestos en práctica en buena parte de los países centrales: el referido control de cambios, el aumento de las tarifas aduaneras y el cierre de los mercados. Esto significaba en la práctica, lisa y llanamente, mayores niveles de protección, tendencia que iba contra los mecanismos tradicionales del *laissez-faire* que hasta entonces habían regulado el funcionamiento de los mercados internacionales, los latinoamericanos incluidos, basados en la libre circulación del trabajo, de las mercancías y del capital. Sin embargo, uno de los problemas que persistieron en la región tras la salida de la Gran Depresión de 1930 fue que prácticamente la mayor parte de los gobiernos persistieron en la filosofía intervencionista y proteccionista, reforzada por las políticas industrialistas en los años cuarenta y cincuenta, y hasta prácticamente la década de los setenta. Ya en ese entonces, y desde bastante tiempo atrás, los países más poderosos del planeta habían comenzado a abrir sus fronteras paulatinamente, aunque con importantes restricciones arancelarias y para-arancelarias para aquellas mercancías que pudieran competir con su producción local.

La historiografía española conoce sobradamente estos puntos de vista, aunque en su caso se tuvo que terminar reconociendo, final y afortunadamente, que el comportamiento de España no divergía sustancialmente del patrón general europeo⁷. Para eso bastó mirar más allá de los Pirineos, cotejar las cosas de casa con las de fuera y sacar las evidentes y lógicas conclusiones, pero no basta sólo con comparar, sino que hay que establecer términos adecuados para hacerlo. Por eso, la Historia Económica española pasó de las interpretaciones en torno al fracaso (surcidas de la comparación con la Revolución Industrial inglesa)⁸, a otras que insistían en la normalidad, ya que la mirada se dirigió a la Europa meridional y no hacia el Norte⁹.

El problema de buena parte, por no decir de prácticamente, de todas las historias nacionales de los países de América Latina es que sólo miran fronteras para dentro y comparan poco, no sólo con sus vecinos, sino también con Europa¹⁰. A fin de establecer comparaciones adecuadas, desde una perspectiva latinoamericana, sería pertinente formularse

preguntas como las siguientes: ¿a qué se dedicaban los países de la Europa meridional y del Este todavía no industrializados en la segunda mitad del siglo XIX? ¿Cuál era el estado de su población? ¿En qué se diferenciaban sus procesos de crecimiento de los de la Europa del norte y occidental?

Quizá la mayor debilidad de buena parte de la Historia Económica que ha querido explicar el desempeño de la economía latinoamericana, bien en la etapa republicana, o bien en un período algo más prolongado, sea su incomprensión de los fenómenos políticos. En realidad, se trata de una situación claramente comprensible, teniendo en cuenta que sólo a partir de las últimas dos décadas (o algo menos) se ha producido una importante renovación en las investigaciones al respecto, que ha afectado no sólo a los temas objeto de estudio, sino inclusive algunas interpretaciones sobre los sistemas políticos vigentes en la zona¹¹. De este modo, algunas cuestiones clave, como el desarrollo de los sistemas representativos y de la democracia, del papel que jugaban las elecciones y los

7. Ver, por ejemplo, J. P. FUSI; J. PALAFOX. *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*. Madrid: Espasa-Calpe, 1997.

8. Ver J. NADAL. *El fracaso de la Revolución Industrial en España, 1814-1913*. Barcelona: Ariel, 1975.

9. Ver L. PRADOS DE LA ESCOSURA. *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*. Madrid: Alianza, 1988.

10. Ejercicios como el promovido por E. POSADA-CARBÓ (ed.). *Elections before democracy. The history of elections in Europe and Latin America*. London, New York: St. Martin's, 1996, son todavía bastante escasos.

11. Entre las numerosas obras publicadas en los últimos años se podrían citar, sin ánimo de ser exhaustivo, las de S. ALDA. *La participación indígena en la construcción de la República de Guatemala, siglo XX*. Madrid: Univ. Autónoma de Madrid, 2000; P. ALONSO. *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*. Buenos Aires: Sudamericana, Univ. de San Andrés, 2000; A. ANNINO (ed.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: FCE, 1995; M. DEAS. *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. Bogotá: Tercer Mundo, 1993; R. GRAHAM. *Patronage and politics in nineteenth-century Brazil*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1990; F.-X. GUERRA. «The Spanish American tradition of representation and its European roots». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). 26/1 (1994), p. 124-149; C. D. MALAMUD. *Partidos políticos y elecciones en Argentina: la Liga del Sur, 1908-1916*. Madrid: UNED, 1997, y C. D. MALAMUD (ed.). *Legitimidad, representación y alternancia en España y América latina: las reformas electorales (1880-1930)*. México: FCE, 2000; V. PERALTA; M. IRUROZQUI. *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: CSIC, 2000; E. POSADA-CARBÓ. «Electoral juggling: a comparative history of the corruption of suffrage in Latin America, 1830-1930». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). 32 (2000), p. 168-193; H. SÁBATO. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Buenos Aires: Sudamericana, 1998, y H. SÁBATO (ed.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE, 1999, o J. S. VALENZUELA, *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: Univ. Di Tella, 1985 (tesis doctoral).

partidos apenas son tenidos en cuenta en la mayor parte de los análisis de los historiadores de la economía. En su lugar, con trazos bastante gruesos, se pone de relieve la inestabilidad política y el predominio de períodos dictatoriales, que se convierten, de hecho, en un lastre para el crecimiento y el desarrollo de determinadas instituciones económicas.

Un continente dominado por las oligarquías y el imperialismo

La visión tradicional del pasado latinoamericano durante los siglos XIX y XX, compartida por casi todas las aproximaciones teóricas y metodológicas, insiste en el componente oligárquico de las sociedades de la región. Grupos pequeños, generalmente latifundistas, dominaban la economía, la sociedad y la política de sus respectivos países. El tópico de las treinta familias dueñas de El Salvador puede extenderse a todos y cada uno de dichos países de América Latina, cambiando, eso sí, dicho número de familias de las que se nutren las distintas oligarquías. Es evidente que esta aproximación ha generado estudios de todo tipo, algunos de una gran calidad, como los realizados para el caso de Guatemala por Marta Casáus¹².

La primera derivada de la existencia de una poderosa oligarquía de base fundiaria y latifundista es la extensión de la gran propiedad

en buena parte de América Latina, con todas las consecuencias negativas y perniciosas para el crecimiento económico que esta realidad trae aparejada. Por lo general se asume que latifundio equivale a atraso y subdesarrollo, a explotación y servidumbre, a clientelismo y manipulación política. Aún asumiendo que estas críticas son fundadas, sería importante analizar con algo más de detenimiento la racionalidad económica del latifundio y las alternativas existentes. De otra manera se cae con facilidad en un reduccionismo maniqueo que poco aporta al análisis.

Una consecuencia directa de una estructura de la propiedad tan concentrada y tan cristalizada era la reforma agraria, que es presentada como la panacea frente al latifundio. Gran propiedad y tal reforma se contraponen: si una es el atraso la otra es, de una forma indudable, el futuro y la solución a todos los problemas asociados al latifundio¹³. Con todo, las lecturas de la reforma agraria eran diferentes. Desde sectores próximos al marxismo o al nacionalismo se insistía en su necesidad como un factor de movilización de las clases campesinas para impulsar, en última instancia, la revolución socialista¹⁴. Desde otras posturas, relacionadas con la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas)¹⁵ se planteaba como uno de los caminos para la modernización de las estructuras productivas

12. M. CASAÚS. *Guatemala: linaje y racismo*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1992.

13. Entre la larga bibliografía sobre la reforma agraria, el libro de A. GARCÍA. *Reforma agraria y dominación social en América Latina*. Lima: SIAP, 1970, ejemplifica claramente algunos de los tópicos aquí planteados.

14. «La reforma rusa de 1861 puede concebirse, en el mejor de los casos, como un prólogo de la larguísima transformación jurídica, legislativa y económica, en el curso de la cual el capitalismo fue, gradualmente, ganando terreno en Rusia. Pero la liquidación del latifundio y de los privilegios feudales, a pesar de las reformas burguesas, habría de ser tarea de la Revolución Socialista de octubre», I. BEREND; G. RANKI. «Contribución al estudio del problema de la revolución industrial en la Europa oriental». En: E. Sereni; R. Zangheri y otros. *Agricultura y desarrollo del capitalismo*. Madrid: Alberto Corazón, 1974, p. 217.

15. Ver J. L. LOVE. *Crafting the tirade world. Theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1996.

y para la extensión del mercado interno, gracias a la creación de una capa extensa de pequeños y medianos propietarios rurales, inexistentes bajo el régimen de latifundio. Durante años se entendió que la «revolución verde»¹⁶ era el complemento adecuado a la referida reforma agraria.

Para la Teoría de la Dependencia, e interpretaciones similares¹⁷, en los países latinoamericanos, férreamente controlados por sus oligarquías, era muy fácil consumir alianzas estables con los mercaderes ingleses, claros personeros del imperialismo británico, que sería posteriormente reemplazado por el norteamericano. En realidad, según algunas de estas interpretaciones, la independencia de América fue algo superfluo, ya que de forma prácticamente automática la dominación madrileña fue reemplazada por la londinense, al menos en lo que a la economía se refiere. Si bien desde antes de la emancipación, coincidiendo con el bloqueo continental a Gran Bretaña, se había producido un importante desembarco de comerciantes de ese país en las colonias americanas de España y Portugal¹⁸, no se debe olvidar que después de la primera crisis de la deuda, en 1820, hubo una retirada casi total de los intereses británicos y hubo que esperar a la década de 1860 para que las relaciones financieras comenzaran a restablecerse, como demuestra

Carlos Marichal¹⁹. En este punto se intensifica la discusión en torno al papel del comercio exterior, de las exportaciones y de la vinculación al mercado mundial con el crecimiento económico, ya que desde aquellas posturas más próximas a la mencionada Teoría de la Dependencia se cuestionaba este protagonismo y se apostaba claramente por el crecimiento interno.

Precisamente en torno a esa alianza con el imperialismo se construyó la tesis de que la opción exportadora, lo que se conoció como el modelo primario exportador, sólo beneficiaba a los capitales extranjeros y a la oligarquía interna, pero iba en desmedro absoluto de los *intereses nacionales*. Por eso, en ningún momento la Teoría de la Dependencia se preguntaba cómo se financió la construcción nacional en América Latina, con qué recursos los Estados hacían frente a sus obligaciones de poner en marcha los ejércitos, burocracias y aparatos administrativos necesarios para que la gobernabilidad de los nuevos países fuera posible. Es evidente que en buena medida fueron los recursos aduaneros los que permitieron avanzar en ese sentido²⁰. Pero esto no es todo, ya que podría argumentarse que la edificación de los aparatos estatales se hacía al margen de los intereses de los sectores populares. Por ello es necesario incluir en nuestra valoración la

16. Ver P. BAIROCH. *El Tercer Mundo en la encrucijada*. Madrid: Alianza, 1973.

17. La bibliografía de la Teoría de la Dependencia es sumamente extensa. Las obras de A. G. FRANK. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. La Habana: Ciencias Sociales, 1979; F. H. CARDOSO; E. FALETTO. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1971, y de C. FURTADO. *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Santiago: Universitaria, 1970, son tres buenas muestras representativas de los tópicos abordados desde esta óptica. Para una lectura de las interpretaciones dependencistas del americanismo español, ver C. D. MALAMUD. «Democracia y populismo en América Latina. La deletérea acción del imperialismo». Inédito. Presentado al Congreso «Perspectivas de la Historia Universal Contemporánea». Valencia (marzo, 2003).

18. Ver D. C. M. PLATT. *Latin America and British trade, 1806-1914*. London: Adam & Charles Black, 1950.

19. C. MARICHAL. *Historia de la deuda externa en América Latina*. Madrid: Alianza, 1988.

20. Uno de los casos más paradigmáticos es el del guano del Perú, que no sólo proporcionó ingentes ganancias a quienes lograron las licencias para exportarlo, sino también al Estado. Ver P. GOOTENBERG. *Between silver and guano. Commercial policy and the state in postindependence Peru*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1989.

evolución de los salarios reales y de otras variables que tengan en cuenta el bienestar de la población (infraestructuras viarias, saneamientos urbanos, hospitales y sistemas de salud, acceso a la educación, funcionamiento de la justicia, etc.) a fin de determinar en qué medida el crecimiento económico impulsado por el sector exportador beneficiaba al conjunto de la sociedad o sólo a una parte minoritaria de la misma. Esta consideración debe ser hecha teniendo en cuenta criterios comparativos, que contemplen el nivel de vida existente en otras partes del planeta, especialmente en Europa y en los Estados Unidos, y no únicamente a partir de una mirada sistemática al *omblico* de cada uno, que es lo que suele hacerse en América Latina. Esta mirada más allá de las propias fronteras permitiría entender por qué cientos de miles, millones inclusive, de europeos, eligieron a varios países de la región (Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela o Cuba)²¹ como su tierra de promisión, en vez de mantenerse en sus lugares de origen. Si no se entiende que para muchos campesinos del Viejo Continente las condiciones de vida en tales países, comenzando por los salarios pero no terminando con ellos, y las expectativas de progreso eran superiores a las que dejaban atrás, es difícil explicar por qué las exportaciones perjudicaban a los sectores populares.

Más allá del hecho de que la legislación negara el derecho a voto a los extranjeros, únicamente contemplado en algunos países, o en algunas provincias, para las elecciones municipales (al igual que hoy ocurre en los de la Unión Europea con los residente de otros Estados miembros), lo cierto es que la

vigencia de libertades democráticas era un hecho tenido en cuenta por los potenciales emigrantes a la hora de programar su viaje. En los mensajes transmitidos de un familiar a otro, de un paisano a otro, de un amigo a otro, que hacían efectivas las cadenas migratorias, se plasmaban aquellos datos que harían del punto de llegada un destino apetecible. Capital y trabajo eran dos factores de producción escasos en muchos países de América Latina. Y si el primero llegaba porque había buenas oportunidades de negocio, la mano de obra lo hacía porque las expectativas de futuro eran apreciadas por los emigrantes europeos.

El ferrocarril, otro símbolo del progreso decimonónico, también fue objeto de una lectura particular por los teóricos de la dependencia, y por muchos historiadores nacionalistas que tenían visiones convergentes, de tal manera que, según su interpretación, los caminos de hierro no sirvieron para impulsar el crecimiento económico, sino para favorecer el atraso. Si en Europa los ferrocarriles se habían convertido en un símbolo de modernidad, en América Latina eran sinónimos de explotación y de dependencia económica y política. En este sentido, la evidencia más palmaria se vincula a los múltiples argumentos esgrimidos en torno a sus trazados. Los fabricantes, las empresas concesionarias y los exportadores, todos ellos naturalmente controlados por extranjeros, diseñaban los itinerarios por los que debía transitar el tren en función de sus propios intereses y no para servir a la población nacional. Tales explicaciones no sólo minusvaloran cuestiones importantes desde una perspectiva económica (tamaño de los mercados que se pretendía vincular,

21. El otro destino preferente eran los Estados Unidos.

número de potenciales viajeros y mercancías que podían ser transportados entre uno y otro punto), sino también otras más políticas, como la influencia de los caudillos locales y regionales a la hora de decidir tal o cual trazado²², una cuestión que todavía hoy sigue vigente, como se ha visto recientemente en la decisión adoptada en lo referente al trazado del AVE que enlazará a Madrid y Valencia.

Dice un autor español, José Luis Rubio Cordón, que bebe en las fuentes de los principales dependentistas, que en países como Argentina, México o Chile:

«Esa extensa red [de ferrocarriles] construida no se traduce en el progreso nacional sino en el mayor beneficio del centro. Incrementaron al máximo las exportaciones. No pusieron en contacto unas zonas de cada país con el resto del mismo, mucho menos unos países con otros: crearon un sistema ferroviario de factoría, que ponía en comunicación cada zona productora con el puerto de embarque»²³.

Otro americanista español, Mario Hernández Sánchez-Barba, apunta en la misma dirección cuando afirma que:

«Los norteamericanos organizaron el espacio [ferroviario] en función de sus propios intereses nacionales; en Iberoamérica prevalecieron los intereses privados inversores [...] El trazado de líneas no corresponde a las verdaderas necesidades de los estados nacionales; los tendidos han sido hechos por sociedades extranjeras, cuyos intereses se

vinculaban al de los exportadores y al de los banqueros; en consecuencia, los tendidos férreos se concebían como una posibilidad de valorizar un producto facilitando su salida a los puertos de exportación»²⁴.

Con afirmaciones de este tipo, no sólo se olvida el papel importante que jugó el mercado interior en el desarrollo de la red ferroviaria argentina²⁵, sino también la escasa o nula repercusión que durante largas décadas tuvo el comercio bilateral entre países vecinos en cualquier región del continente. Al mismo tiempo, se intentaba trasladar al interior de cada país las relaciones de dependencia existentes fuera; así se encuentran zonas centrales, ricas, prósperas y desarrolladas, que oprimen a las periféricas, pobres, deprimidas y subdesarrolladas. De ese modo, una conclusión como la que en su momento extrajo Francisco Morales Padrón (gracias al aporte europeo Buenos Aires se convirtió en «una capital monstruosa, sin relación con el resto de la realidad nacional») ²⁶ es totalmente comprensible.

Pero *la maldad del imperialismo* no tenía límites. Como dice un americanista español, Miquel Izard:

«Los financieros del Viejo Continente empezaron a extender redes ferroviarias al otro lado del Atlántico, no para provocar allí el desarrollo, sino cuando no supieron qué hacer con chatarra obsoleta que quedaba sin colocar al renovar el tendido en la Europa del Oeste»²⁷.

22. Ver J. SANZ (coord.) y otros. *Historia de los ferrocarriles en Iberoamérica (1837-1995)* y *Guía histórica de los ferrocarriles iberoamericanos (1837-1995)* [CD-ROM]. Madrid: Ministerio de Fomento, 1998.

23. J. L. RUBIO CORDÓN. «Evolución económico-social de América desde 1810 hasta 1914». En: D. Ramos (coord.). *Manual de Historia Universal*. Madrid: Nájera, 1975-1987, 12 v., vol. xii, 1987, p. 213.

24. M. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA. *Historia de América*. Madrid: Alahmabra, 1981, 3 v., vol. iii, p. 189.

25. La construcción del ferrocarril entre Rosario (centro del país) y Tucumán (Noroeste) no tuvo nada que ver con las exportaciones, sino con la venta de azúcar tucumana al mercado de Buenos Aires, al respecto ver las tesis doctorales de J. A. SÁNCHEZ ROMÁN. *La dulce crisis. Finazas, Estado e industria azucarera en Tucumán. Argentina (1853-1914)*. Madrid: CSIC, 2005, y de D. CAMPI. *La industria azucarera en Tucumán, Argentina (1853-1914)*. Tandil: Univ. de Tandil, 1988 (tesis doctoral).

26. F. MORALES PADRÓN. *Historia de Hispanoamérica*. Sevilla: Univ. de Sevilla, 1972, p. 407.

Es evidente que semejante análisis no merece mayores comentarios, salvo la irracionalidad de unos y otros, pero en el caso que nos ocupa creo que deberíamos centrarnos en profundizar en torno a ella, a la citada gran irracionalidad que aparentemente caracterizaba a los sectores dirigentes latinoamericanos, políticos y económicos, que, para nuestros autores, adquirirían *espejitos* a precio de oro. Como se ve, la imagen romántica de la conquista sigue vigente al analizar el período republicano.

Uno de los riesgos que se corre al subordinar la mayor parte de las interpretaciones a la voluntad y al deseo de lucro (o al interés político) del capital extranjero, o de las potencias imperialistas, es que se elimina radicalmente la responsabilidad de las elites locales, las cuales, por arte de *birlibirloque*, son convertidas en menores de edad o en *idiotas* contumaces. Por ejemplo, el mismo historiador anterior sigue diciendo:

«Los banqueros de París o Londres inyectaron capitales en las economías latinoamericanas a raíz de sus necesidades o ambiciones, y no respondiendo a las solicitudes de los gobernantes de aquéllas»²⁸.

Si todo lo que pasaba en los países de la región, la forma en que ocurría, e inclusive las resoluciones que adoptaban sus autoridades respondían a los intereses extranjeros o a decisiones tomadas por gobiernos o empresas foráneos, para qué perder el tiempo estu-

diando la historia de América Latina, o las distintas historias nacionales, si está claro dónde buscar las responsabilidades y dónde hallar a los responsables. Un episodio típico, en este sentido, es la firma del Tratado de Londres o Pacto Roca-Runciman entre las autoridades argentinas y británicas tras la Gran Depresión de 1930.

A instancias del Gobierno de Londres, se había firmado el Tratado de Ottawa, que reservaba los mercados británicos a los países y territorios de la *Commonwealth*. Si la Argentina quería mantener buena parte de aquéllos para su carne, vitales para sus exportaciones, y, con ello, sus ingresos aduaneros, no le quedaba más remedio que alcanzar un acuerdo en esa línea, aunque recibió fuertes críticas desde los sectores más nacionalistas que lo entendieron como una claudicación en toda regla a los intereses británicos²⁹.

Un Estado omnipresente pero no omnipotente

Desde el otro extremo del espectro ideológico, como se señaló más arriba, se nos recuerda permanentemente que las causas de la crisis radican en la presencia omnipresente del Estado. Plinio Apuleyo Mendoza, Carlos Alberto Montaner y Álvaro Vargas Llosa señalan que:

«El Estado interventor y regulador, supuesto corrector de desigualdades económicas y sociales, también es el padre de una burocracia frondosa y parasitaria, por culpa de la cual las empresas del Estado son entidades costosas, paquidérmicas,

27. M. IZARD, *América Latina, siglo XIX. Violencia, subdesarrollo, dependencia*. Madrid: Síntesis, 1990, p. 41.

28. M. IZARD, *América Latina, siglo...* [27], p. 41.

29. Una visión alternativa a esta interpretación la da A. O'CONNELL. «La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta». En: R. Thorp (ed.). *América Latina en los años treinta. El rol de la periferia durante la crisis mundial*. México: FCE, 1988, p. 217-259. Para un caso similar en la misma época, pero en Cuba, ver A. SANTAMARÍA. *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)*. Sevilla: Univ. de Sevilla, Esc. de Estudios HispanoAmericanos, CSIC, Diputación de Sevilla, 2002.

profundamente ineficientes. Están infestadas de corrupción»³⁰.

Este Estado es la causa de todos los males, de modo que al centrar en él la crítica, se minimizan otros factores que también son importantes. Pero para quienes defienden tales planteamientos, las raíces de dicho Estado inversionista no estaban únicamente en los años treinta, sino que había que buscarlas mucho más atrás, inclusive en la época colonial. De las burocracias hispana o lusitana vendrían parte de los problemas que afrontan actualmente las administraciones públicas latinoamericanas. En realidad es una especie de vuelta a la vieja idea de la *berencia colonial*³¹, un extremo en el que coinciden algunos liberales con los dependentistas más tradicionales.

El Estado intervencionista se impuso, y con el acompañamiento de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), pudo desembarcar prácticamente en la totalidad de la actividad económica. Si en un principio se trató de reemplazar a unos inexistentes empresarios emprendedores, invirtiendo en aquellos sectores básicos para el crecimiento de las economías y completando el proceso de acumulación, posteriormente se ha visto a dicho Estado administrando agencias de turismo, salas de fiesta y otras actividades similares, en paralelo con la gestión de altos hornos, fábricas de automóviles o industrias químicas. Su presencia empresarial era requerida por un gran número de actores económicos, sociales y políticos, ya que cada uno de ellos obtenía su cuota, una parte de ganancias, gracias a

un sistema claramente arbitrario y discrecional y escasamente transparente.

Estaban los *empresarios nacionales*, que vivían gracias a los subsidios del Estado y que no se preocupaban demasiado de las consecuencias de sus inversiones, ya que ante cualquier fracaso sus empresas terminaban en manos del Estado, y vuelta a empezar. Estaban también los trabajadores industriales, y los sindicatos que los representaban, que podían presentar demandas sin límites, ya que si las empresas quebraban como consecuencia de ciertas reivindicaciones que elevaban considerablemente los costos de producción no había un responsable, pues el resultado final era el mismo que en el caso anterior: aquéllas terminaban en manos del Estado y nadie se quedaba en la calle y sin empleo. Los consumidores, no es que no contaran, es que hacían como si no existieran, imbuidos como estaban del discurso industrializador nacionalista: no se trataba sólo de tener, por motivos estratégicos (y de seguridad nacional) una flota mercante propia, o el control de los sectores productivos básicos, como el acero, la energía o los que los militares consideraran vitales para la supervivencia nacional (ver todos aquellos experimentos similares al de «Fabricaciones Militares» en la Argentina). Lamentablemente este razonamiento estuvo en la base del creciente protagonismo político que tuvieron las Fuerzas Armadas latinoamericanas después de la Segunda Guerra Mundial y fue causa de las múltiples dictaduras castrenses que asolaron la región en las décadas de los sesenta y los setenta del siglo XX. Todos, unos y

30. P. APULEYO MENDOZA; C. A. MONTANER; A. VARGAS LLOSA. *Manual del perfecto idiota latinoamericano... y español*. Madrid: Plaza & Janés, 1996, p. 106. C. A. MONTANER. *Las raíces torcidas de América Latina*, Madrid, 2001, ha retomado recientemente esta cuestión de una forma más seria y sistemática.

31. Ver el libro de S. y B. H. STEIN. *La berencia colonial de América Latina*. México: Siglo XXI, 1970, que alcanzó un gran éxito editorial (en 1979 iba ya por la decimoprimer edición en español).

otros, se habían contagiado del «compre nacional» (que en varios países, como en la Argentina, fue instituido por ley), aunque los productos que debían adquirir así las administraciones públicas para su funcionamiento, o los consumidores para su vida cotidiana, fueran considerablemente más caros que los foráneos y sólo sirvieran para subsidiar, con ayudas estatales financiadas con déficit público, ya que nadie pagaba los impuestos, a unos empresarios claramente parasitarios.

Éste era el Estado que había emergido de la Gran Depresión de los años treinta, del fin del modelo primario exportador y del inicio de la ISI: un Estado claramente omnipresente. De este modo, aquél se convirtió en un actor privilegiado, en ciertas ocasiones casi único, en la promoción del crecimiento económico, relegando a un segundo plano a los empresarios y a otras organizaciones privadas. Como consecuencia de ello, entre las décadas de 1940 y la de 1960, buena parte de los cambios institucionales que se observan en los países de la región se centraron en el desarrollo de empresas públicas, bancos de desarrollo, agencias encargadas de promover el crecimiento industrial y la adquisición de productos nacionales (el «compre nacional») y otros organismos similares concentrados en la producción agraria y manufacturera a través de la innovación tecnológica y el crédito. De ahí que no sea extraño que en algunos de esos países se terminaran creando Ministerios de Planificación y/o de Desarrollo con el claro objetivo de implementar las políticas públicas de impulso al crecimiento económico.

Sin embargo, y pese a todo lo que se ha dicho, estamos en presencia de un Estado sumamente débil, incapaz de imponer sus puntos de vista en aquellos asuntos decisivos para el interés nacional, como, por ejemplo,

la tan mentada reforma fiscal. Una y otra vez los distintos grupos de presión terminaban imponiéndose. Pero en contra de lo que especulaban los dependentistas, no sólo se imponían los *lobbies* vinculados al capital transnacional, sino también aquellos más estrictamente *nacionales*, como las organizaciones empresariales o los partidos políticos. Este Estado, que carecía de poder de policía y de poder regulatorio, era incapaz de ordenar un mercado dominado por monopolios y oligopolios (privados unos, públicos otros), de modo que cuando, tras el Consenso de Washington, se optó por las privatizaciones, por drásticos programas de ajuste y por *achicarlo*, se confundió Estado pequeño con Estado débil. Precisamente su debilidad, e insisto en este punto en la excepcionalidad del caso chileno, mantuvo la existencia de los Estados *prebendarios* y permitió el surgimiento de mafias y de corrupción asociados a sus aparatos.

Conclusiones

La discusión sobre las causas del atraso económico en América Latina sigue abierta. Como señalé al comienzo de este trabajo, no era mi intención intentar profundizar en ellas, buscando una explicación omnicomprendensiva que permita obtener todas las respuestas para todas y cada una de las preguntas que se pudieran formular al respecto. Eso es lo que durante mucho tiempo hizo la Teoría de la Dependencia, o las explicaciones centradas en el imperialismo, que, como hemos visto, eludían la responsabilidad de las elites nacionales en los procesos históricos. Todo lo que ocurría, o estaba planificado en los centros internacionales de poder, o tenía como principal motivación el beneficio del gran capital internacional. Por eso, tampoco se trataba de buscar las explicaciones fuera de la región,

como muchos vienen haciendo de forma sistemática.

El atraso, y el crecimiento están estrechamente vinculados con las debilidades o las potencialidades de una determinada sociedad. Hasta que no se parta de esta premisa para responder a los interrogantes aquí tratados se seguirá girando en el vacío, ya que el debate esquivará las cuestiones centrales del problema, vinculadas a los consensos sociales para aplicar determinadas políticas económicas, por la actitud de las elites económicas, políticas, sociales y culturales en virtud de determinado proyecto de país, etc.

Si la discusión en torno al atraso económico en América Latina debe girar en torno a cuestiones centrales y no accesorias, es obvio que ésta debe comenzar caso por caso, a partir de constatar las grandes dificultades de la

generalización en la región. Un comienzo global, que busque explicaciones generalistas, probablemente nos lleve a respuestas *lights* y claramente insuficientes. De todas maneras, es evidente que al final del trayecto se deberán dar explicaciones de este tipo, especialmente en la medida que hay una gran demanda social que las requiere. Sin embargo, más allá de las respuestas obtenidas, el problema central no consiste tanto en averiguar los motivos históricos del fracaso, sino en encontrar los mecanismos que en el futuro inmediato permitan a los distintos países latinoamericanos situarse en el círculo virtuoso del crecimiento, para lo cual se requiere reforzar la cultura cívica y el compromiso de todos, comenzando por las propias elites, para no repetir los fatales errores del pasado.

Crecimiento económico y atraso: México y España

JOHN H. COATSWORTH
GABRIEL TORTELLA CASARES

Introducción

Este trabajo¹ sostiene que las instituciones, las políticas y los acontecimientos jugaron un papel fundamental en el desempeño económico de España y México en el largo plazo. No estamos negando la importancia que tuvieron la geografía, la dotación de factores, el cambio tecnológico o, en efecto, otras muchas variables en dicho desempeño en el transcurso del tiempo. Nuestro principal argumento es que los procesos históricos exógenos a la economía determinaron la extensión con que cada nación realizó su potencial económico.

Recientemente Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff han sugerido que el atraso relativo de las economías latinoamericanas podría ser atribuido a la «dotación de factores», que generó sociedades más desiguales que en los Estados Unidos por la concentración de la tierra y de otros recursos (y con ello también del poder político) en pocas

manos². Altos niveles de inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza impidieron una amplia participación en el mercado y limitaron el desarrollo de los derechos y protecciones que requiere un mercado eficiente. España, y por extensión quizás otros países del Sur de Europa y del Tercer Mundo, experimentaron también un atraso relativo en el siglo XIX similar al de los latinoamericanos. Esto invita, por lo tanto, a considerar si la trayectoria española puede encajar dentro del mismo modelo. No descartamos esa posibilidad, pero preferimos una perspectiva opuesta, aunque no enteramente contradictoria, que enfatiza la relativa independencia de las instituciones, políticas y acontecimientos de cualquier distribución de la riqueza o el ingreso dada.

Empezamos este artículo con un breve examen de lo que se conoce acerca de los niveles relativos y tendencias en el ingreso

1. Este trabajo fue elaborado para ser presentado en el congreso sobre «Desarrollo Económico Comparado: España y México», celebrado en México entre los días 4 y 6 de julio del año 2001. Una versión revisada se llevó al Congress of the International Economic History Association, que tubo lugar en Buenos Aires en julio de 2002. La traducción del original en inglés es del Dr. Juan Carlos Sola Corbacho (Texas Christian University).

2. Ver S. L. ENGERMAN; K. L. SOKOLOFF. «Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States». En: S. H. Haber (ed.). *How Latin America fell behind: essays in the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1997, p. 260-304.

per capita desde el siglo XVIII hasta el final del XX en España y México. Los datos muestran que ambos países perdieron el paso de los industrializados del Atlántico Norte a lo largo del XIX y que incrementaron su atraso durante la mayor parte de la centuria siguiente.

Niveles de desempeño económico comparables a los de México e incluso a los de España a comienzos del siglo XIX parecen haber estado al alcance de muchas regiones posteriormente rezagadas por el rápido crecimiento de las economías noratlánticas. En el Nuevo Mundo, tanto Cuba como la Argentina habían logrado cifras de PIB *per capita* similares a las españolas hacia finales del XVIII³. En Europa, la renta por persona conseguida en los Estados italianos y alemanes era escasamente inferior a la de Francia e Inglaterra en la década de 1830, aunque ambos perdieron algún terreno en el curso de la centuria⁴. Al término de esta última y principios de la siguiente, muchas de las economías mundiales que se habían estancado durante la Primera Revolución Industrial comenzaron a crecer. Infinidad de ellas experimentaron, en mayor o menor medida, serios contratiempos en el siglo XX, particularmente después de 1929. En definitiva, no podemos afirmar que los dos casos que analizamos sean del todo únicos en sus trayectorias.

Lo que queremos afirmar es que España y México, como otras muchas regiones que carecían de ciertos requisitos institucionales esenciales para el desarrollo capitalista a principios del siglo XIX, experimentaron mayores reveses en su progreso económico

debido a la lucha política interna, a los conflictos internacionales y a las políticas seguidas que impidieron el crecimiento durante décadas en esa centuria y la siguiente. En el presente trabajo discutiremos (1) el sistema legal desarrollado en Castilla y que se extendió al país en su conjunto y a sus colonias; (2) el problema del riesgo político por la suspensión de pagos, la alteración o desvalorización de la oferta monetaria y la confiscación causadas por las numerosas guerras, tanto civiles como internacionales; (3) el lento ritmo de formación de recursos humanos por el analfabetismo y las carencias de la educación básica, y (4) el vaivén de estrategias económicas que implicó grados variables de apertura al comercio y capital exterior.

Concluiremos con una breve revisión de las causas del fracaso a largo plazo de las economías mexicana y española y enfatizando las diferencias en estrategia y resultado que produjeron marcados contrastes en las tendencias durante el último cuarto del siglo XX.

Tendencias a largo plazo

Los datos del cuadro 1 muestran las estimaciones de Angus Maddison del PIB *per capita* PPP-ajustado (en paridades de poder adquisitivo) de España y México, que comienzan en 1820. Estos cálculos sugieren que las economías de ambos países crecieron a un ritmo relativamente lento durante el siglo XIX y la mayor parte del XX. La del segundo experimentó un declive desde principios de la década de 1800, en todo el período de las guerras de independencia, que finalizaron en 1821. A pesar de esporádicos y efímeros

3. J. H. COATSWORTH. «Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America». En: J. H. Coatsworth; A. M. Taylor (eds.). *Latin America and the world economy since 1800*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1998, p. 23-54.

4. Ver G. TORTELLA. *The development of modern Spain: an economic history of the nineteenth and twentieth centuries*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000, cap. 1, y A. MADDISON. *Monitoring the world economy 1820-1992*. Paris: OCEDE, 1995, cap. 1 y apéndice D.

esfuerzos de recuperación, no recobró su nivel de ingreso *per capita* de 1800 hasta el final de los años setenta o más tarde. El rápido crecimiento durante el porfiriato, en el último cuarto de la centuria, elevó la tasa global de incremento de la renta entre 1820 y 1900 a una media anual superior al 0,55%.

0,95% anual entre 1820 y 1900, casi el doble que el mexicano. Ambas naciones terminaron el siglo XIX con mucho más atraso respecto a las industriales del que tenían en 1800.

Durante la mayor parte del siglo XX México superó a España, creciendo a una tasa media anual del 1,5% entre 1900 y 1960, mien-

CUADRO 1

MÉXICO Y ESPAÑA: NIVELES DE PIB *PER CAPITA*
IN GEARY-KHAMIS DÓLARES DE 1990 (1820-1994)*

Años	México	España	Cociente España/México
1820	760	1.063	1,40
1850	668	1.147	1,72
1870	710	1.376	1,94
1890	990	1.847	1,87
1900	1.157	2.040	1,76
1910	1.435	2.096	1,46
1920	1.555 ¹	2.309	1,48
1930	1.371	2.802	2,04
1940	1.556	2.288	1,47
1950	2.085	2.397	1,15
1960	2.781	3.437	1,24
1970	3.774	7.291	1,93
1980	5.254	9.539	1,81
1990	4.997	12.170	2,43
1994	5.098	12.544	2,46

* Para no recurrir a los tipos de cambio y mejorar y facilitar el análisis comparativo de la productividad nacional entre países, se usan los precios internacionales de los bienes básicos, expresados en los llamados «dólares internacionales» y calculados usando la fórmula Geary-Kahmis, que atribuye un sólo valor a cada uno, de modo que la unidad monetaria en que se miden no influye en los índices publicados (nota el editor).

1. El dato de México es de 1921.

Fuente: A. MADDISON. *Monitoring the world economy 1820-1992*. Paris: OCEDE, 1995, cap. 1 y Apéndice D.

La economía española también perdió el paso de los países en proceso de industrialización entre 1800 y la década de 1850. Después mantuvo un ritmo similar al de Gran Bretaña y Francia hasta el final de la centuria. Su PIB *per capita* creció por término medio un

tras que su antigua metrópoli lo hacía al 0,9%, reflejando principalmente el colapso económico producido por la Guerra Civil, del que no empezó a recuperarse hasta después de 1960. Tras esa fecha, sin embargo, la economía española despegó, incrementando su renta a

un 5,6% por año hasta 1994, y la mexicana se rezagó. La crisis financiera y económica del país americano en 1982 y la subsiguiente década y media de estancamiento redujo su crecimiento a sólo un 1,28% anual en el lapso 1960-1994.

Los datos del cuadro 1 muestran también cómo la brecha entre las economías de España y México aumentó en el siglo XIX, disminuyó en el XX hasta los años sesenta, y creció rápidamente después. Esa brecha es ahora incluso mayor que antes. El cociente entre el PIB *per capita* de la primera y el de la segunda, que se situaba en torno a 1,40 en 1800, llegó a cerca de 1,90 aproximadamente en 1870 y 1890, fluctuó al alza hasta 1930, cayó a su nivel más bajo en 1950 (1,14), y alcanzó su punto más alto en 1994 (2,46).

En comparación con los países del noroeste europeo y los Estados Unidos, las tasas de crecimiento económico tanto de España como de México mostraron grandes márgenes de atraso desde el siglo XVIII, al menos, hasta la segunda mitad del XIX, aunque las españolas partieron de niveles más altos y no se rezagaron tanto como las mexicanas. A finales de la última centuria, ambas experimentaron un crecimiento acelerado, al mismo nivel o superior que las noratlánticas durante varias décadas, en el caso de la nación mediterránea desde los años cincuenta hasta los noventa, en el de la americana, entre el decenio de 1870 y 1908.

Ambas economías sufrieron importantes reveses en la primera mitad del siglo XX, pero a diferencia de lo que ocurriera durante el XIX, la Guerra Civil y la autarquía fascista tuvieron un efecto mucho más grave sobre el crecimiento de la española entre 1936 y la década de 1950 que la Revolución y sus secuelas (1911-1940) sobre el de la mexicana. Esta última tuvo su momento de apogeo

durante las dos décadas de importación sustitutiva de importaciones (ISI), del final de los años cuarenta a las postrimerías de los sesenta. España también experimentó crecimiento económico, aunque a un ritmo menor que el del país americano, en los decenios de 1950 y 1960.

Los dos países experimentaron también dificultades en realizar la transición de la estrategia económica «hacia adentro» y conducida por el Estado de la era ISI, a la más abierta y orientada al mercado que siguen hoy en día. España hizo frente a esos problemas casi diez años antes que México. Durante la transición política y económica, después de la muerte de Francisco Franco en 1975, su crecimiento se ralentizó y muchas de las empresas protegidas hasta entonces se vieron obligadas a competir con bastante menos ayuda gubernamental. Sin embargo, hacia mediados de los ochenta se aceleró como resultado de las nuevas estrategias implementadas, justo al mismo tiempo que el de la nación americana estaba experimentando los prolongados efectos de la crisis financiera y económica de 1982. En torno a 1985-1986, esta última cambió también de estrategia y, como su antigua metrópoli, sufrió más de una década de virtual estancamiento. En los últimos decenios del siglo XX, España disfrutó de una era de crecimiento sin precedentes vinculada con su adhesión a la Unión Europea (UE), mientras que México se sumía en una nueva y larga época de estancamiento, de la cual no lo ha rescatado todavía su integración en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA).

Sistemas legales

Trabajos recientes sobre los orígenes y el significado de los sistemas legales han enfatizado las diferencias entre los *common law systems* (derecho común o consuetudinario) de

Gran Bretaña y la mayoría de sus ex-colonias, por una parte, y los *civil law systems* (leyes o códigos civiles escritos) que se desarrollaron a partir de las doctrinas legales del Derecho Romano, eventualmente adaptadas e incorporadas en los códigos napoleónicos⁵. Los primeros evolucionaron de un modo descentralizado, depositaron mayores responsabilidades jurídicas en manos de los jurados y jueces locales, confiando principalmente en reglas o principios generales que aquéllos aplican a las circunstancias únicas de cada caso que tenían adjudicado, desarrollando procesos de confrontación abiertos y cada vez más transparentes en vistas públicas, y reconociendo los derechos del ciudadano a realizar intereses individuales no lesivos para terceros o explícitamente prohibidos por la ley.

Los *civil law systems* evolucionaron bajo las monarquías centralizadas, las cuales nombraron jueces para actuar como agentes del Rey antes que de las elites locales, requirieron de éstos la aplicación de la ley escrita, más que de principios generales, para todos los casos y sin importar las diferencias, depositaron en manos de ellos y de los magistrados la instrucción o reunión de pruebas, las alegaciones y fallos, protegidos del escrutinio público y de la influencia local, excluyeron jurados y confrontaciones abiertas, y no reconocieron derechos u obligaciones a los ciudadanos que no les confiriese expresamente dicha ley escrita.

Algunos historiadores han afirmado que estas diferencias entre los dos sistemas legales han sido frecuentemente exageradas por

dos razones. Por una parte, antes de los códigos napoleónicos, en la primera década del siglo XIX, las monarquías centralizadas tenían que ajustar a menudo sus ambiciones para dar cabida a costumbres y privilegios locales y regionales. Cuando rehusaban explícitamente a hacerlo así, los magistrados que nombraban lo hacían normalmente por sí mismos, debido a su corrupción o vínculos con los referidos intereses locales. Esto es indudablemente cierto, pero el hecho de que tales sistemas operasen de manera imperfecta no los convierte en similares a los *common law systems*. De lo contrario ello introduciría costosas incertidumbres.

Por otra parte, muchos países en los que rige una de las dos tradiciones, han adoptado con el tiempo algunas de las características de la otra. Las recíprocas contaminaciones hacen difícil, pues, extraer conclusiones sobre el impacto de los rasgos peculiares de cada sistema legal. La evidencia de que las naciones con *common law* superaron constantemente en su desempeño a las que se rigieron por *civil law* parece más convincente para períodos precedentes que para décadas recientes, pero incluso en la época anterior al decenio de 1850, el impacto de otras variables no puede ser excluido. Sobre la era contemporánea, el trabajo más convincente es el de Rafael La Porta y sus colegas, quienes han mostrado que los citados países con *common law* tienen mercados de capital significativamente mayores, más desarrollados y sofisticados⁶. Además, algunos de los modernos *civil law systems* evolucionaron de una

5. Para una introducción al tema, ver J. H. MERRYMAN; D. S. CLARK; J. O. HALEY. *The civil law tradition: Europe, Latin America, and East Asia*. Charlottesville: Michie Co., 1994, y para una aproximación teórica a la historia de los dos sistemas divergentes, A. SHLIEFER; E. L. GLAESER. *Legal origins*. Inédito, 2000.

6. R. LA PORTA; F. LÓPEZ DE SILANÉS; A. SHLIEFER; R. W. VISHNY. «Law and finance». *Journal of Political Economy* (Chicago). 106/6 (1998), p. 1113-1155.

manera que se mostró compatible con tasas relativamente elevadas de crecimiento económico, tanto a través de la convergencia con las prácticas *common law*, como de otras revisiones o adaptaciones. Por el contrario, varios de los regidos por estas últimas han experimentado largos períodos de estancamiento o de decaimiento.

Para nuestros propósitos, el contraste entre los dos sistemas legales parece una atractiva hipótesis aplicada al período anterior al ciclo de globalización que transformó la economía mundial en la segunda mitad del siglo XIX. Antes es escasa la influencia mutua que se puede detectar entre la evolución de ambos, así que la contaminación consecuente no se produjo —aunque, claro está, persiste el problema de la variable omitida—. Esto último no tiene fácil solución. Nuestro enfoque es cualitativo y comparativo. Enfatizamos tres características de dicho sistema legal español e hispano-colonial, que hicieron más arriesgadas y costosas la producción y las transacciones en contraste con el mundo anglosajón en la era anterior a 1850. Éstas son:

1. La contradictoria combinación de la políticamente astuta y posiblemente inevitable buena voluntad de la Corona española al reconocer las tradiciones locales y precedentes (de origen germano y visigodo en Castilla, indígena en el Nuevo Mundo) y de sus esfuerzos de centralización de la justicia mediante la continua extensión de la jurisdicción de los tribunales de apelación real y el nombramiento de jueces que se atenían estrictamente a la ley escrita.

2. La confusa proliferación de leyes escritas, regulaciones y decretos, muchos de los cuales contenían reglas que especificaban las conductas establecidas con extremado (y algunas veces aparentemente lunático) detalle, y el fracaso de todos los intentos de codificación, que hicieron difícil y frecuentemente imposible determinar lo que dichas leyes escritas dictaminaban realmente.
3. La tendencia de la Corona, para liberar del caos a los tribunales ordinarios, a otorgar competencias jurídicas a las entidades corporativas, basándose en necesidades morales o económicas, una práctica que alcanzó su punto más alto en la era de los Borbones.

Como las colonias «españolas» pertenecieron inicialmente a la Corona de Castilla, el sistema legal castellano constituyó la base de los instaurados en aquéllas. Dicho sistema evolucionó en el curso de la *Reconquista* bajo la influencia de dos tendencias opuestas. La primera consistió en los esfuerzos del Soberano para centralizar tanto la autoridad política como la legal. La segunda implicó la creación y defensa de privilegios e inmunidades locales (fueros) durante el mismo período. El centralismo ganó terreno desde la introducción a finales del siglo XII de las doctrinas y procedimientos del Derecho Romano en los tribunales reales y en las nuevas universidades. Los tempranos esfuerzos en esta dirección fueron codificados en la *Ley* (o *Fuero*) *de Leyes*, más comúnmente llamada *Ley de las Siete Partidas* de 1265⁷.

Las apelaciones de las jurisdicciones locales proporcionaron los primeros mecanismos

7. *Las Siete Partidas*. Madrid: Lex Nova, 1989 (primera edición en 1265).

para extender el poder del Soberano. Gradualmente éste amplió dicha jurisdicción añadiendo casos y causas, con el resultado de que las doctrinas y procedimientos del referido proceso de apelación fueron recayendo poco a poco en las municipalidades. La Monarquía apuntaló esta tendencia con el nombramiento de agentes, inicialmente llamados corregidores, para saldar disputas entre los nobles y remediar abusos de poder. La autoridad de aquéllos como árbitros últimos de los contenciosos legales aumentó conforme los procedimientos se hicieron más estandarizados, las apelaciones de las citadas jurisdicciones locales a los tribunales reales más comunes, y los funcionarios de la Corona más enérgicos en defensa de la real prerrogativa.

Esta tendencia hacia el centralismo en el largo plazo se enfrentó a importantes obstáculos. En el inicio de la *Reconquista*, Castilla se regía realmente por una mezcla de leyes consuetudinarias germanas y visigodas, muchas de ellas no escritas. En realidad las *Siete Partidas* tuvieron muy poco impacto directo en la administración de la justicia durante al menos doscientos años. Los sistemas legales de los territorios *reconquistados* se desarrollaron bajo el dominio de prelados o nobles poseedores de concesiones regias de inmunidad, cuya relativa independencia de la Corona estimuló la variación y la resistencia local a su autoridad, tanto jurídica como política. Diversos esfuerzos de entendidos en inmunidades o sus colaboradores por codificar la ley consuetudinaria empezaron a tener influencia en fechas tan tempranas como el siglo XI. La difusión del Derecho Romano y de la jurisdicción real al nivel de apelación nunca reemplazó por completo a las citadas costumbres locales y privilegios.

En el Nuevo Mundo, la Corona creó obstáculos al desarrollo de un sistema legal centralizado similar al que estableció en Castilla.

Con el fin de ofrecer incentivos a los conquistadores pioneros, acordó inicialmente delegar la autoridad sobre los pueblos y recursos sometidos a quienes arriesgaron sus vidas y fortunas para subyugarlos. Los encomendados tuvieron brevemente un poder tan independiente del Rey como el de los que habían disfrutado la inmunidad medieval. Más importante en el largo plazo, sin embargo, fue la disposición de la Monarquía a acomodarse a las estructuras legales y políticas nativas. Los señores indígenas sobrevivieron como estrato social en los Andes, aunque no en la mayor parte del México central, fundamentalmente porque la administración colonial los consideró irremplazables y convenientes. En muchas zonas de la Nueva España, los caciques fueron elegidos y gobernaron como funcionarios y jueces de acuerdo con las normas y costumbres aborígenes que subsistieron (aunque no inalteradas) a pesar de sus diferencias respecto a la ley española y su práctica.

Así, tanto en Castilla como en el Nuevo Mundo, la Monarquía creyó conveniente ignorar sus contradicciones con los esfuerzos de centralización, e incluso estimular el uso de los procedimientos legales y judiciales locales siempre que no afectasen a sus intereses directamente y dado que hacerlo reducía los costes de administración de sus vastos territorios. Los funcionarios reales intervenían y supervisaban cuando era conveniente, mientras que la jurisdicción de apelación concedía a la Corona y a sus representantes la autoridad última en la mayoría de los casos en que los litigantes eran suficientemente ricos e importantes para contratar abogados. Lo mismo en la metrópoli que en las colonias surgieron controversias jurisdiccionales cuando los querellantes pertenecían a diferentes cuerpos corporativos o castas. En las Américas, por razones

de Estado, el Gobierno subsidió casos en los que las comunidades indígenas pleitearon contra españoles, criollos o mestizos.

Los esfuerzos más ambiciosos para centralizar la administración de la justicia en las colonias se hicieron durante el reinado de Carlos III. Entre otras iniciativas, la Corona intentó reducir la independencia de las Audiencias americanas, que tenían la jurisdicción en primera instancia en algunos casos y servían como tribunales de apelación en otros, reemplazando a sus miembros criollos por españoles peninsulares. El proyecto no tuvo éxito, y tampoco la introducción del sistema de Intendencias, implantado en Cuba en 1764 y trasladado a México en 1768. En este último lugar, un total de doce intendentes (cada uno con subdelegados con poderes locales) reemplazaron a unos doscientos corregidores o alcaldes mayores. El nuevo sistema contribuyó a mejorar la recaudación de impuestos, pero es dudoso que lograra mucho más.

A causa de la insistencia de la Corona tanto en la obediencia a las leyes escritas, como en la *escritura* de muchas otras, la confusión y los malentendidos resultaron frecuentes. Abogados y jueces coincidieron en que la codificación ayudaría a resolver el problema, pero todos los esfuerzos en ese sentido terminaron en fracaso. En el Nuevo Mundo, el proyecto más ambicioso fue *Recopilación de leyes de los Reynos de Indias*. En su realización trabajó un equipo de expertos desde 1624 hasta 1635 para reducir 400.000 reales

cédulas a sólo 11.000. Después de casi medio siglo de modificaciones y revisiones, cuando fue finalmente publicada en 1681, éstas habían sido sintetizadas en 6.400. Para entonces ya estaban desfasadas⁸.

La más eficiente administración de justicia desde el punto de vista de los litigantes individuales se encontraba, como señaló el virrey Juan Francisco de Güemes y Horcasitas, primer conde Revillagigedo, en los tribunales especiales creados para adjudicarles los casos que implicaban a querellantes pertenecientes a cuerpos corporativos específicamente designados. En algunos de esos tribunales, los jueces fueron seleccionados entre los miembros de dichas corporaciones que tenían fuero concedido. En tales casos se aplicaba un subcódigo, también especial, de leyes y procedimientos, lo que en ocasiones reducía las incertidumbres inherentes a los pleitos y disuadía de las costosas apelaciones a instancias más altas.

Los dos tribunales especiales más importantes fueron los establecidos por el *Fuero mercantil* y el *Fuero de la minería*, que entendían en las disputas concernientes a los comerciantes y a los propietarios mineros respectivamente. La entrada en vigor del primero y la simultánea aplicación en las colonias de las *Ordenanzas de Bilbao* (el más temprano código de leyes de comercio en España) probablemente redujo los costes judiciales entre dichos comerciantes después de 1792⁹. Los dueños de minas obtuvieron los mismos beneficios de la aplicación del segundo en 1783¹⁰.

8. *Recopilación de las leyes de los Reynos de Indias*. Madrid: CEC, BOE, 1984, 3 v. (primera edición en 1681).

9. J. PALLARÉS. *El poder judicial, o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la república mexicana*. México: N. Chávez, 1874, p. 28-31. Es probable que las *Ordenanzas de Bilbao*, que fueron actualizadas en 1847, hubiesen estado en vigor en México algún tiempo antes del Decreto de 1792. Ver E. OROZCO. *La evolución de la legislación mercantil en la República*. México: F. Díaz de León, 1911.

10. Disputas sobre la correcta aplicación del *Fuero de la minería*, el derecho del virrey a intervenir en los casos antes que los Tribunales de la Minería, y la creación de una Corte de Apelación en ciudad de México, redujeron la eficiencia de esta medida. Ver D. A. BRADING. *Miners and merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1971, cap. 10.

Los tribunales extraordinarios tienen efectos negativos en la eficiencia con que son definidos y aplicados los derechos generales de propiedad. Uno de los más distinguidos virreyes coloniales, el mencionado conde de Revillagigedo, comentaba sobre los constantes esfuerzos de los litigantes para trasladar sus casos de un tribunal a otro: «cada uno cree que en su propio tribunal será mejor tratado que en otros, y así todos los esfuerzos están empeñados en trasladar sus disputas y pleitos a su propio terreno»¹¹.

La superposición de jurisdicciones causó múltiples confusiones, con distintos tribunales reclamando la competencia sobre los mismos casos. Mucho antes de que se impusiera la actual forma de pleitear, los litigantes discutían largo y tendido acerca de cuál debía juzgar sus casos.

En México existían a finales del siglo XVIII quince clases diferentes de tribunales, todos con una jurisdicción y un sistema de reglas y procedimientos independientes. Uno de ellos, el *Fuero de Hacienda*, estaba compuesto en realidad por catorce distintos, establecidos para ocuparse de litigios relacionados con asuntos tributarios o entre individuos involucrados en cualquiera de las actividades acotadas como monopolios reales o reguladas por real orden, desde los cultivadores de tabaco hasta los *empresarios* de peleas de gallos¹². La confusión disminuyó algo con la creación de las Intendencias en 1786, que convirtieron los citados catorce tribunales fiscales en uno sólo y proveyeron reglas un poco más unificadas para las apelaciones en los juzgados ordinarios o comunes. Más tarde, la Constitución

española de 1812 reformó el sistema judicial y redujo el número de cortes independientes de quince a seis. Poco se consiguió, sin embargo, en lo que respecta a la elaboración de un código legal consistente y actualizado¹³.

Además de los gastos de litigación, satisfechos directamente por los implicados, la existencia de cuerpos corporativos privilegiados cuyos miembros actuaban al margen de las leyes civiles ordinarias, y participaban en los juicios de otros individuos o entidades exceptuados del sistema judicial regular, incrementaron los riesgos y cargas empresariales para el resto de la población. Sin embargo, ya que dicho sistema judicial era ineficiente, el valor desde un punto de vista económico de los tribunales especiales pudo haber sido elevado. La cuestión es si sus beneficios para las industrias u ocupaciones que gozaban de ellos superaron los costes impuestos a las demás partes de la sociedad. En el caso de la Nueva España, tales beneficios de los fueros para comerciantes y mineros fueron grandes, y dada la referida enorme ineficacia del sistema judicial, existente mucho antes de su creación, sus adicionales efectos negativos sobre terceros, probablemente pequeños.

Los fueros especiales se concedieron no sólo a comerciantes y mineros, sino también a otros grupos sociales. Juzgados regidos por ellos tuvieron jurisdicción en todos los casos en que estuviese involucrada la población indígena. Gozaron de tales fueros con sus tribunales especiales los funcionarios reales, los eclesiásticos, los militares, o las personas que vivían en propiedades rurales no vinculadas (mayorazgos), entre otras¹⁴.

11. Ver J. PALLARÉS. *El poder judicial...* [9], p. 35.

12. J. PALLARÉS. *El poder judicial...* [9], p. 28-35.

13. J. PALLARÉS. *El poder judicial...* [9], p. 34-35.

14. J. PALLARÉS. *El poder judicial...* [9], p. 28-33.

Los costes e incertidumbres de los litigios que involucraban a comerciantes y mineros y a personas con derechos de acceso a alguno de esos tribunales especiales no siempre se redujeron por la creación de los *Fueros mercantil y de la minería*. La estructura del sistema judicial evolucionó como si cada corporación existiera aparte de las demás; las relaciones entre los miembros de una podían ser más o menos precisas, al menos en lo que respecta a los tipos de pleitos más sencillos, pero entre los pertenecientes a distintos gremios fueron con frecuencia poco claras, como si éstos y sus sindicatos existieran independientemente y estuvieran vinculados exclusivamente al Soberano por lazos separados y específicos. El resultado fue un sistema judicial que fracasó en la definición y aplicación de derechos de propiedad con una mínima y razonable eficiencia y rigor.

El tiempo y coste de los litigios, a pesar de las reformas de finales del siglo XVIII, siguieron siendo extremadamente altos. Como señalaba el conde de Revillagigedo: «No es una maravilla que la administración de justicia sea lenta, incierta y tan extremadamente costosa para los litigantes. Si se pudiera llegar a un cálculo exacto, ¿sería horroroso ver las cantidades que se han gastado [en pleitos] en América, e incluso más digno de admiración el tiempo perdido por los litigantes y solicitantes?»¹⁵.

El alto coste de los litigios y la pérdida de tiempo de trabajo en las sociedades contemporáneas benefician a aquéllos que poseen los recursos para pagarlos y esperar. Sin embargo, debemos tener cuidado y no confundir el funcionamiento eficiente de la

moderna predisposición judicial a favor de los litigantes más ricos con el de la jurisprudencia colonial española. El sistema legal aplicado en América no estaba diseñado para proteger la igualdad de derechos entre los ciudadanos. Su objetivo era proteger los intereses de la Corona y la prerrogativa real a intervenir arbitrariamente en cualquier instancia. Despotismo e igualitarismo pertenecen a diferentes épocas de la historia del Derecho.

España y sus colonias, pues, ni desarrollaron las protecciones proporcionadas por principios uniformes, ni tampoco la relativa transparencia y autoridad flexiblemente delegada en jurados y jueces locales de los *common law systems*. En cambio, su sistema funcionó gracias a la no autorizada flexibilidad de los magistrados y funcionarios en la aplicación de los minuciosamente detallados estatutos, cuyas acciones rara vez eran públicas e infrecuentemente eran examinadas, incluso por poderes superiores. Un interesante ejemplo de esto puede verse en la operación del *Repartimiento de mercancías* en la Nueva España. En aparente contradicción con la institución andina del mismo nombre, la mexicana sirvió principalmente para superar las barreras legales (y hasta cierto punto culturales) a las actividades mercantiles en las transacciones entre la población indígena y los comerciantes españoles o mestizos¹⁶. Cuando estos últimos concedían préstamos sobre las cosechas o extendían créditos con cualquier otra garantía a los primeros, buscaban la seguridad de que en caso de impago o mala fe, el deudor estaría obligado a cumplir sus compromisos o sufriría castigo. Como los corregidores (también conocidos como alcaldes mayores) tenían autoridad para

15. Ver J. PALLARÉS. *El poder judicial...* [9], p. 38.

16. Ver el excelente libro escrito por J. BASKES. *Indians, merchants, and markets: a reinterpretation of the repartimiento and Spanish-Indian economic relations in colonial Oaxaca, 1750-1821*. Stanford: Stanford Univ. Press, 2000.

encarcelar a los indígenas que faltasen al saldo de sus deudas, los acreedores redujeron sus riesgos de demora contratando a estos servidores públicos para que actuasen como sus propios agentes crediticios. Cuando un comerciante independiente compraba cosechas comprometía a los corregidores y si los productores huían con el capital recibido sin devolver su importe, los dos primeros perdían dinero. Por esa razón, dichos funcionarios abusaban ocasionalmente de su poder excluyendo o incluso encarcelando a los mercaderes sin permiso para actuar en su jurisdicción (igual que a los morosos). Tales acuerdos, pues, tendieron a reducir la competencia e hicieron que los mercados fueran menos eficientes comparados con los de las áreas que se regían con *common law systems*, donde los magistrados locales ejercían con más transparencia su deber de hacer cumplir los contratos, incluso cuando sus propios intereses no estaban involucrados.

Las deficiencias de los sistemas español e hispano-colonial persistieron hasta bien entrado el siglo XIX, a pesar de los esfuerzos para reformarlos tanto en la metrópoli como en las colonias. En ambas, la herencia dual del centralismo militante y el conservadurismo de las elites lidiaron durante más de media centuria contra los intentos liberales de modernizar las doctrinas e instituciones judiciales. De este asunto nos ocuparemos en la siguiente sección, dedicada al riesgo político.

Riesgo político

Los sistemas legales español e hispano-colonial tendieron a magnificar los efectos de la inestabilidad fiscal, política y monetaria, al contrario que en Gran Bretaña y sus dominios, donde las limitaciones judiciales y legislativas sobre la Monarquía hicieron más difíciles los impuestos arbitrarios, el impago de la deuda pública, la devaluación de la moneda y la

expropiación de la propiedad privada. Las tasas de interés real de dicha deuda pública y de los préstamos privados en Inglaterra disminuyeron durante la era de los reyes Tudor y permanecieron bajas incluso en el transcurso de las guerras civiles del siglo XVII. En España y su imperio americano, por lo que sabemos, no descendieron en ningún momento antes del final del XIX a niveles como los británicos.

Las guerras internacionales, coloniales y civiles condujeron a España a crisis fiscales con extraordinaria regularidad desde la época de los Reyes Católicos hasta la del dictador fascista. Hacia el siglo XVII era muy evidente que los Habsburgo no poseían los recursos necesarios para defender sus dominios dinásticos, particularmente en Europa y el Caribe. La excesiva extensión del imperio demostró la ruina del reino en dos sentidos. En primer lugar, éste luchó reiteradamente en conflictos internacionales, tenazmente en sus territorios del Viejo y el Nuevo Mundo, con un enorme coste pasado el tiempo en que tuvo sentido hacerlo así. En segundo lugar, las mismas limitaciones políticas que hicieron imposible, incluso para los liberales, desprenderse de dicho imperio en el momento oportuno, hicieron también más difícil modernizar las instituciones fiscales y económicas del país sin tumultos y enfrentamientos civiles.

México y otras colonias españolas del Nuevo Mundo heredaron este problema, particularmente las regiones donde la modernización institucional no podía realizarse sin plantear la cuestión de la subordinación de las poblaciones no europeas. Si no hubiese sido por las repetidas invasiones extranjeras, México bien pudiera haber seguido el patrón decimonónico de su ex-metrópoli, en el cual breves episodios de drásticas reformas liberales fueron sucedidos por una o más generaciones

de consolidación bajo gobiernos moderados. En cambio, en el país americano las luchas sociales y políticas internas se intensificaron con cada una de las citadas invasiones (1829, 1837, 1846-1848, 1864-1867). Entre 1825 y 1855, cambió de presidente cuarenta y ocho veces y de ministro de Finanzas en ciento once ocasiones¹⁷.

Las rigideces del sistema fiscal español son de sobra conocidas y no requieren mayor elaboración por nuestra parte. Tanto en la península como en América, dicho sistema eximía a aquéllos que podían permitirse pagar más y exigía un esfuerzo excesivo a los sujetos con pocos o ningún medio. En la primera los impuestos directos cargaban principalmente sobre los plebeyos. En México el mayor de esos impuestos era el tributo, pagado exclusivamente por la población indígena. El resto de las fuentes regulares de ingresos públicos en ambos lugares consistía primordialmente en tarifas que gravaban desproporcionadamente al comercio interno y a los consumidores urbanos. Durante los períodos de guerra y aguda crisis fiscal, el Gobierno recurría frecuentemente a arbitrarios y destructivos expedientes que recaudaban fondos a través de créditos forzosos y de otras contribuciones, que profundizaron la bancarrota del Tesoro, creando confusión en los todavía primitivos mercados de capital, al provocar la ruina de bancos y casas comerciales y el aumento del coste de dicho capital en todos los sectores de la economía por igual, tanto en la metrópoli como en las colonias. Una de esas medidas, la malograda *consolidación de vales reales*, decretada justo antes de la invasión napoleónica de España, ultrajó a la Iglesia y a la élite criolla, pues

requería esencialmente que aquélla recolectase dinero para enviar a la Corona, demandando la devolución del principal de los préstamos hipotecarios pendientes, algunos de ellos con más de dos siglos de antigüedad.

En México el sistema fiscal colonial estaba tan vinculado al de castas y a los privilegios de varios intereses privados y de la Iglesia que modificarlo se mostró extremadamente conflictivo. Tras la independencia el patrón contributivo anterior se volvió inestable. El *tributo* fue abolido (primero por las Cortes de Cádiz), luego brevemente restablecido como un impuesto *per capita* sobre todos los ciudadanos, pero pronto eliminado cuando éste y muchos otros gravámenes se hicieron difíciles o imposibles de cobrar conforme aumentaron los conflictos políticos y disminuyó bruscamente la capacidad del Gobierno para extraer ingresos. El resultado fue un cambio, promovido por los liberales y rechazado por los conservadores, hacia un régimen fiscal basado primordialmente en las rentas de aduanas. Este cambio fue incorporado a la Constitución federalista de 1857, que hacía de los aranceles la principal fuente de retribuciones de la Administración central y delegaba la autoridad para recolectar otras contribuciones en la de los Estados fundamentalmente.

La independencia de México, que en el siglo XVIII se había convertido en la mayor fuente de ingresos coloniales para España, obligó a volver a su antigua *madre patria* a las reformas liberales introducidas por vez primera en las Cortes de Cádiz. Ésta no podía contar con las rentas de aduana para financiar al Gobierno, porque su comercio exterior se redujo después de la pérdida de los territorios del Nuevo Mundo y no se recuperó hasta

17. D. F. STEPHENS. *Origins of instability in early republican Mexico*. Durham: Duke Univ. Press, 1991, p. 11.

pasada la primera mitad del siglo XIX. Por tal razón, las referidas medidas tributarias liberales, que culminaron en la reforma de Alejandro Mon y Ramón Santillán en 1845, se centraron principalmente en la introducción de nuevos impuestos directos sobre la tierra y los beneficios mercantiles e industriales. Como en el caso mexicano, sin embargo, el remozado sistema hacendístico español mantenía a la Administración central privada de los ingresos necesarios y continuamente en busca de recursos fiscales y monetarios. Ninguno de los dos países consiguió una relativa estabilidad hasta la década de 1870, a partir de la restauración de la república en el americano en 1867, y de la monarquía borbónica en el europeo en 1875. Como los gastos militares disminuyeron y ambas economías (y las recaudaciones de sus Tesoros) se reanimaron, dichos problemas se moderaron.

Pero a finales del siglo XIX era demasiado tarde. Siglos de crisis fiscales recurrentes habían minado las economías, tanto de España como de sus ex-colonias. El Gobierno de la primera, abierta o encubiertamente, demoró el pago de sus deudas o declaró conversiones unilaterales que provocaron grandes y perjudiciales cambios en los términos y tasas de interés en 1557, 1575, 1596, 1606, 1627, 1647, 1739, durante las Guerras Napoleónicas, en 1851, 1882 y 1899. El de la segunda hizo lo propio en 1827 y se mantuvo más o menos continuamente en suspensión de pagos externos hasta el Anglo-Mexican Debt Agreement de 1888. Como concluye un estudio reciente: «Las repetidas bancarrotas del Estado español habían arruinado a varias generaciones de banqueros y virtualmente

destruido cualquier sistema financiero y de crédito existente en el inicio de la España contemporánea»¹⁸.

Las ex-colonias españolas, sin embargo, parece que estuvieron menos afectadas por estas repetidas moratorias que su antigua metrópoli, aunque quizás fueron más propensas a resentirse de las demandas de impuestos y créditos extraordinarios.

Además de las suspensiones de pagos totales y parciales, el Gobierno de España recurrió repetidamente a recursos como la devaluación oferta monetaria, medida que efectivamente equivalió a una confiscación destinada a aumentar los ingresos públicos. De esto se salvaron también en general sus antiguas colonias, aunque las confiscaciones de propiedad durante los conflictos civiles parece que se incrementaron en ambas partes en el siglo XIX.

Capital humano

Las economías de España y México se rezagaron respecto a las noratlánticas en las tasas de alfabetización y educación conseguidas en el inicio de la segunda mitad del siglo XVIII. La primera logró ponerse al día a finales del XX. La segunda todavía está atrasada.

El cuadro 2 proporciona algunos datos comparativos de España y México, así como de los Estados Unidos, el Reino Unido y Rusia (o la URSS). Los dos umbrales más comunes citados en los estudios sobre educación y crecimiento económico son los niveles del 30 y el 70% de alfabetización. Varios trabajos empíricos han sugerido que las tasas inferiores al 30% son demasiado bajas para estimular un gran crecimiento,

18. G. TORTELLA; F. COMIN. «Fiscal and monetary institutions in Spain (1600-1900)». En: M. D. Bordo; R. Cortés Conde (eds.). *Transferring wealth and power from the old to the new world: monetary and fiscal institutions in the 17th through 19th centuries*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997, p. 140-186.

CUADRO 2

UMBRALES DE ALFABETIZACIÓN POR PAÍSES DURANTE LOS SIGLOS XIX Y XX, Y PIB REAL *PER CAPITA* AJUSTADO A PPP EN COTAS DE NIVELES DE ALFABETIZACIÓN*

UMBRALES DE ALFABETIZACIÓN, PAÍSES SELECCIONADOS, SIGLOS XIX Y XX			PIB REAL <i>PER CAPITA</i> AJUSTADO A PPP EN COTAS DE NIVELES DE ALFABETIZACIÓN		
Países	Fechas 30% de alfabetización	Fechas 70% de alfabetización	Países	PIB per capita al 30%	PIB per capita al 70%
Estados Unidos	c1780	c1850	Estados Unidos	1.287 (1820)	1.819
Reino Unido	c1820	1870	Reino Unido	1.756 (1820)	3.263
España	1880	1930	España	1.612 (1820)	2.802
México	1920	1970	México	1.467 (1913)	3.774
URSS	1920	1940	Rusia/URSS	1.488 (1913)	2.144

* PPP: paridades de poder adquisitivo; PIB en dólares de los Estados Unidos. Entre paréntesis el año en que se alcanza el nivel de 30% de alfabetización

Fuente: Para los umbrales de alfabetización, ver G. Tortella (ed.). *Education and economic development since the Industrial Revolution*. Valencia: Generalitat de Valencia e Inst. Alfonso El Magnánimo, 1990, y C. E. Núñez; G. Tortella (eds.). *La maldición divina: ignorancia y atraso económico en perspectiva*. Madrid: Alianza, 1993. La información sobre el PIB procede de A. Maddison. «Explaining the economic performance of nations». En: W. Baumol y otros. (eds.). *Convergence of productivity: cross-national studies and historical evidence*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1994, p. 22-23, cuadro 2-1.

mientras que el impacto marginal de incrementos por encima del 70% tiende a disminuir. Además, tasas como aquella primera se han podido alcanzar en muchos países, empezando por Gran Bretaña y los Estados Unidos, con una pequeña intervención directa del Gobierno, pero superiores al segundo han requerido en todas partes el desarrollo de un sistema público de enseñanza y asistencia obligatoria.

En fechas tan tempranas como 1870, los Estados Unidos fueron probablemente el primer país en alcanzar el nivel del 30% de alfabetización (aunque Suecia lo logró en años cercanos, incluso pudo haberles precedido), seguidos en frecuencias de aproximadamente medio siglo por Gran Bretaña (1820), España (1880) y, finalmente, por Rusia y México (1920). El nivel del 70% se consiguió décadas más tarde en todos los casos, con el menor intervalo en el de la URSS (dos décadas) y la

mayor demora en el de Norteamérica (al menos setenta años). El atraso español en extender dicha alfabetización y promover la educación fue paralelo al de Italia y Portugal. En América, la exportación de este «patrón euro-latino» tuvo como resultado atrasos aún mayores, especialmente en los lugares con una gran población indígena o de origen africano. México no llegó al citado 30% hasta el período de la Revolución de 1910, cuatro decenios después que su antigua metrópoli.

La distancia cronológica entre la consecución de las tasas del 30 y el 70% de alfabetización es una medida del compromiso y eficacia de las políticas gubernamentales. Tanto en España como en México aquella equivalió a cuatro décadas más o menos, aunque en la primera ocurrió cuarenta años antes. Más sorprendente todavía es que en el segundo la Revolución, a diferencia de lo que sucedió

en Rusia, no logró acelerar el progreso de expansión de la educación más allá del pausado ritmo decimonónico que las nuevas autoridades heredaron. El país no alcanzó el referido 70% hasta el decenio de 1970. El contraste entre su experiencia y la soviética es especialmente interesante, porque demuestra que es posible elevar los niveles educativos rápidamente, incluso en naciones relativamente atrasadas, con poblaciones dispersas y étnicamente diversas esparcidas sobre grandes extensiones de territorio inhóspito.

Tanto en España como en México, parece que el crecimiento económico agregado había empezado décadas antes de que cualquiera de los dos alcanzase el umbral del 30% de alfabetización. Sin embargo, como apunta Clara Eugenia Núñez para el primer país, el avance de la productividad a finales del siglo XIX y en el XX tendió a producirse primero en aquellas provincias donde dichas tasas de alfabetización habían comenzado a ascender veinte o treinta años antes¹⁹. El mismo patrón se podría haber dado en el segundo, con algún retraso debido, al menos en parte, a las más frecuentes guerras y grandes conflictos políticos y sociales (1810-1867 y 1910-1916), aunque medir la contribución exclusiva de la educación es complicado por la tendencia paralela y simultánea de otras variables como la innovación en los transportes, las inversiones extranjeras de gran escala susceptibles de colocación, los flujos migratorios del campo a la ciudad y del Sur al Norte, y el rápido aumento de las exportaciones.

En el siglo XVIII e inicios del XIX, los países regidos con *common law systems* alcanzaron los primeros umbrales en el crecimiento

de las tasas de alfabetización básica gracias a que los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales (incluidas las sectas protestantes opuestas a la Iglesia oficial de Inglaterra), y unas pocas comunidades locales, no encontraron obstáculos oficiales para realizar sus intereses. En los *civil law systems*, donde se requería autorización explícita para tales actividades y los movimientos religiosos disidentes fueron sujetos de discriminación — hasta 1857 en México y episódicamente hasta tiempos mucho más recientes en España—, la mejora de dichas tasas se rezagó. No obstante, tras pasar el referido primer umbral, con la acción gubernamental concreta requerida, para llegar al 70% y superarlo, esas naciones pudieron haber hallado una ventaja en su tendencia a la centralización y a la estipulación de normas específicas —ventaja que sobrepasarían incluso regímenes más centralizados y autoritarios en otros lugares.

La apertura al comercio

La geografía, así como las disposiciones y políticas institucionales, determinaron la extensión con que las economías de España y México fueron capaces de explotar su ventaja comparativa potencial en el comercio internacional. En los dos países, los medios de comunicación internos anteriores al ferrocarril consistían principalmente en carretas y mulas, con pocos ríos navegables y sin canales. El alto coste del transporte desincentivó la oferta exportable y proporcionó significativas protecciones no arancelarias para los productores domésticos. Excepto en el caso de los bienes de gran volumen y valor, como los metales preciosos y los colorantes, la mayoría de los artículos destinados al mercado exterior se produjeron a poca

19. C. E. NÚÑEZ. *Fuente de riqueza: educación, desarrollo económico en España contemporánea*. Madrid: Alianza, 1992.

distancia de los puertos hasta la construcción de las líneas férreas.

Por esta razón, a pesar del vasto imperio mercantilista de España y de la enorme riqueza minera de México, el comercio exterior jugó un papel limitado en sus economías durante el siglo XVIII y la mayor parte del XIX. A finales del Setecientos, las exportaciones de la primera en tiempos de paz (1787-1789) aumentaron aproximadamente del 8,0 al 8,5% del PIB, pero cayeron hasta el 5,6% más o menos hacia 1799, según se fueron profundizando los efectos negativos de la guerra en los intercambios²⁰.

En 1800, las ventas mexicanas en el exterior representaban, en valor, como mucho 5,2% del PIB. En contraste, economías más orientadas a la exportación, países como Gran Bretaña (en torno a un 15%, incluso en tiempos de guerra) o colonias como Cuba²¹ (20,4%), estaban mucho más fuertemente dedicadas al comercio al inicio de la edad contemporánea. En el primer cuarto del siglo XIX, los sectores externos de España y México decrecieron notablemente (en el segundo durante las guerras de independencia, en el primero tras el colapso del imperio) y no recobraron los niveles alcanzados al final del XVIII hasta después de 1850 y 1870, respectivamente. Ambas naciones experimentaron *booms* exportadores que coincidieron con la restauración de gobiernos estables, luego de décadas de inestabilidad, y con la construcción de ferrocarriles, que comenzó una fase expansiva en los años setenta.

A lo largo de los siglos XIX y XX, los gobiernos de España y México implementaron

políticas arancelarias que protegieron a los productores internos, tanto agrícolas como industriales, aunque las demandas de los defensores del libre comercio tuvieron algún impacto. Las tarifas españolas disminuyeron en breves períodos, como consecuencia de las leyes liberales de 1841, 1869 y 1882. Las aprobadas en los dos últimos años probablemente contribuyeron al crecimiento liderado por las exportaciones y a la recuperación de la economía en general durante la Restauración, después de 1875, pero a partir de 1891 volvieron a primar los principios proteccionistas. No obstante la moderación de éstos en dicha época, el valor de las ventas en el mercado exterior, así como del PIB *per capita* se incrementaron a un ritmo satisfactorio entre 1900 y 1930.

En México el proteccionismo se desarrolló temprano y persistió hasta el decenio de 1980. A pesar de las altas tasas que aquél alcanzó, que se acompañaron después de 1880 por la depreciación de la moneda nacional, basada en el patrón plata, el país experimentó un crecimiento bastante rápido guiado por las exportaciones entre los años setenta y las vísperas de la Revolución de 1910. El valor de éstas en el PIB aumentó de 4,6% en 1860 a 17,5% al final de la primera década del siglo XX.

España y México vivieron un período de gran convulsión política, social y económica en el siglo XX con consecuencias significativas en el crecimiento económico. La violenta fase de la Revolución en el país americano alcanzó un punto culminante entre 1913 y 1916,

20. Las estimaciones de 1787-1789 resultan de dividir el valor medio de las exportaciones en ese período (481.000 reales) por el PIB total (de 5.685.000 a 6.000.000 de reales). Para 1799 se considera que el primero ascendió a 506.000 y el segundo a 8.900.000. Sobre los datos comerciales, ver L. PRADOS DE LA ESCOSURA. *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*. Madrid: Alianza, 1988, p. 287. En el mismo libro se encuentra una discusión acerca de los cálculos del producto interior bruto en las fechas mencionadas (ver p. 271-273).

21. Sobre las estimaciones para Cuba y México, ver J. H. COATSWORTH. «Economic and institutional trajectories...» [3], p. 31. Para Gran Bretaña, B. R. MITCHELL. *International historical statistics. The Americas*. Basintoke: McMillan, 1993, p. 795 y 808.

pero los efectos del conflicto persistieron al menos hasta el período de la presidencia popular-reformista de Lázaro Cárdenas (1934-1940). De manera similar, la violenta era de la Guerra Civil española duró sólo tres años (1936-1939), no obstante, la política aislacionista característica del régimen subsiguiente se mantuvo cuatro décadas.

Desde un punto de vista económico, la Revolución tuvo menos consecuencias negativas y más efectos positivos en el crecimiento de México que la Guerra Civil en el de España. En el primer caso, como muestra Sandra Kuntz²², la demanda internacional para sus exportaciones durante la Primera Guerra Mundial ayudó a minimizar el referido impacto económico de los conflictos internos. Esto fortaleció en lo sucesivo a los constitucionalistas moderados, que intentaban promover y beneficiarse de una rápida recuperación. Las reformas cardenistas fueron también adecuadas en su momento. A pesar de lo radical que algunos les parecieron en su época, apenas desalentaron las inversiones extranjeras (que de todos modos no se habrían producido) y contribuyeron a dotar al régimen mexicano del capital político y la legitimidad necesarias para imponer medidas más conservadoras en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En España, por el contrario, al desastre de la Guerra Civil siguió una década de autarquía fascista que bloqueó el crecimiento y causó un extenso padecimiento. El ingreso *per capita* disminuyó en términos reales desde 1930 hasta el inicio de los años cincuenta. Las exportaciones, que había promediado alrededor del 10% del PIB entre 1900 y la

década de 1920, decrecieron y, a pesar de las esporádicas recuperaciones, llegaron a niveles mínimos de menos de un 3% en vísperas de la liberalización de 1959.

Ambas economías experimentaron serios problemas de ajuste durante la transición de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones a otras más abiertas, basadas en el mercado. Las reformas post-franquistas en España (y la crisis de 1975-1985 que las acompañaron) demostraron que los sacrificios impuestos por ellas merecieron la pena tras el extraordinario *boom* económico que siguió a la adhesión del país a la Unión Europea (UE). La transición mexicana, con similares implicaciones de trascendencia para el régimen político, no ha tenido aún tanto éxito. En parte, esto se debe a las importantes diferencias existentes entre la UE y la Tratado de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA).

Conclusiones

Las historias políticas y económicas de México y España después de la independencia del primero muestran notables paralelismos. En los dos casos el siglo XIX y la primera mitad del XX fueron períodos de dolorosas reformas institucionales y ajustes, incluyendo violentas revoluciones, además de guerras civiles y externas. En ambos, los años 1800-1850 fueron una época de estancamiento o, incluso, recesión de la economía, mientras que en la iniciada aproximadamente en 1870 y que continuó hasta los albores de la Primera Guerra Mundial ésta mostró una clara recuperación. Desde un punto de vista político, tras décadas de fracasados esfuerzos para hacer

22. S. KUNTZ. «El *boom* exportador de la Revolución Mexicana: características y factores condicionantes». Inédito. Presentado al Congreso «Desarrollo Económico Comparado: España y México». México (julio 2001).

viable un sistema parlamentario, y de conflictos entre centralistas y anticeutralistas, liberales y conservadores y entre la Iglesia y el Estado, hacia mediados del Novecientos se alcanzó un acuerdo por el cual se realizó un programa de desamortización de los bienes raíces vinculados, y el dominio eclesiástico sobre importantes factores productivos y tierras fue eliminado. Esta victoria liberal se acompañó por una nueva política de acuerdos que dio lugar a regímenes semiautoritarios enmascarados de parlamentarios (el porfirato mexicano y la Restauración española).

Al profirato y a la Restauración siguió un período de relativa ley y orden y de sustancial crecimiento de la economía en México y España. Desde la Primera Guerra Mundial hasta aproximadamente 1950, sin embargo, ambos sufrieron de nuevas revoluciones y conflictos civiles, mientras que la segunda mitad del siglo XX fue una época de estabilidad política y continuada expansión económica, aunque en las últimas décadas el país europeo se benefició más claramente de su integración en la Unión Europea (UE) que el americano de sus relaciones con sus vecinos del norte.

En cualquier caso, los notables paralelismos históricos entre México y España apuntan hacia un legado institucional común, pues la dotación física de ambos países difiere considerablemente. Por otra parte, de los cuatro aspectos clave del diseño institucional y la orientación política que hemos discutido brevemente, ninguno parece estar relacionado de una forma clara con la referida dotación de factores o con la distribución de la riqueza o el ingreso en un momento o época concreta.

La variante española de la tradición *civil law* de la Europa occidental se desarrolló a lo largo de los siglos de *Reconquista* y subsiguiente unificación de los reinos ibéricos,

cuando ambiciosos monarcas intentaron extender su autoridad al mismo tiempo que se ajustaban a las condiciones dictadas por los intereses locales. La transferencia de las normas y procedimientos legales castellanos al Nuevo Mundo introdujo distinciones de «sangre» o casta en las estructuras de gobierno fundamentales similares a las existentes entre la nobleza (hidalguía), los plebeyos y los marginados (moros, judíos) en la península. Pero ni el sistema en su conjunto, ni las diferencias concretas que institucionalizó pueden ser relacionados con alguna distribución particular (o particularmente desigual) de la riqueza o el ingreso precedente. En efecto, dicho sistema de castas debilitó deliberadamente el control de los conquistadores y de las oligarquías locales sobre la población indígena subyugada en América y estableció fuertes limitaciones al desarrollo de inequidades en el reparto de la citada riqueza, sancionando los derechos de propiedad de los indios y garantizando a la mayoría de aquéllos el acceso a la tierra independientemente de la elite colonial. La estrategia de la Corona de acomodar a los intereses de los nativos del Nuevo Mundo incluyó, además, el reconocimiento (aunque también la revisión y supervisión) de sus instituciones y procedimientos legales y de gobierno a nivel local. Ambas políticas ayudaron a hacer más gobernable la Nueva España, pero también más igualitaria.

El sistema legal actuó como un freno en el crecimiento económico de España y la Nueva España, no porque fuese efecto o causa de mayores niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza o el ingreso que en otros lugares, sino debido a que el sistema de castas limitó la movilidad del trabajo y del capital, a que las leyes escritas fracasaron en la definición y extensión de los derechos de

propiedad de una forma clara y coherente, y a que los procesos judiciales implicaron altos costes, interminables retrasos y corrupción endémica.

El problema histórico del alto riesgo político de la suspensión de pagos, la devaluación y la confiscación de bienes debido a las crisis fiscales inducidas por las guerras fue consecuencia principalmente de la ambición dinástica y de la excesiva extensión imperial de España, y el legado de las divisiones políticas, que no pudieron resolverse pacíficamente en el siglo XIX, ni en ella, ni en las naciones independizadas de sus dominios en el Nuevo Mundo. El resultado fueron constantes altas tasas de interés en las transacciones comerciales y un tardío desarrollo de los mercados de capital. En México, la inestabilidad política coincidió, como causa y efecto, con el estancamiento y declive económico en la época de la independencia, cuando la distribución de la riqueza (especialmente de la tierra) y el ingreso se volvió probablemente más equitativa.

El logro temprano de un alto nivel de alfabetización (30%) en los asentamientos coloniales ingleses del centro y septentrión del territorio norteamericano pudo haber sido facilitado por la más igualitaria distribución de la riqueza y del ingreso que les caracterizó, como han sugerido recientemente Elisa V. Mariscal y Kenneth L. Sokoloff²³, pero su conquista paralela (aunque algo más tarde) en Gran Bretaña no lo fue. La razón por que los Estados Unidos llegaron antes que ningún otro país al primer umbral de dichos niveles de alfabetización básica, cualquiera que sea, no posibilitó luego su rápida extensión a la

mayoría de la población. La brecha cronológica que separa el momento en que se consiguió el referido 30% y en que se alcanzó el 70% fue mayor en ellos y en el Reino Unido que en países en los que ese proceso empezó después, porque el intervalo se recorrió más rápido donde agencias centralizadas gubernamentales (algunas, como en España, operando en la tradición *civil law* de normas consuetudinarias, con limitado espacio para las excepciones locales) comprometidas con el desarrollo de la educación primaria en toda la nación. El ejemplo soviético ilustra claramente esta tesis.

Finalmente, tanto España como México han sufrido y se han beneficiado de diversas políticas nacionales y entornos externos que han determinado la extensión con la que sus economías han podido explotar su ventaja comparativa en sus intercambios mercantiles con terceros países. El proteccionismo y la industrialización sustitutiva de importaciones contribuyeron probablemente a aumentar la desigualdad en el reparto del ingreso en ambos, pero ni estas estrategias, ni su posterior reversión en otras más abiertas de mercado e inversión, pudieron modificar sustancialmente su distribución *ex ante*. De manera similar, la integración española en la UE, que le proporcionó el acceso a los fondos de compensación para la creación de empleo, proyectos de infraestructura y progreso de la educación, ayudaron sin duda a mejorarla, en contraste con lo que ha representado la adhesión mexicana al Tratado de Libre Comercio para América del Norte, pero tales diferencias surgieron de la distinta propensión política e institucional de los socios

23. E. V. MARISCAL; K. L. SOKOLOFF. «Schooling, suffrage, and the persistence of inequality in the Americas, 1800-1945». En: S. H. Haber (ed.). *Political institutions and economic growth in Latin America: essays in policy, history, and political economy*. Stanford: Hoover Inst., Stanford Univ. Press, 2000, p. 159-217.

comerciales, más que de la distribución interna de la riqueza y de la renta en cada uno de los dos casos.

No queremos desestimar la dotación de factores como un determinante importante en el crecimiento económico a largo plazo, y desde luego enfatizaríamos particularmente la relevancia de la geografía (en lo que respecta al acceso a los recursos naturales comercializables), así como las condiciones edafológicas y climáticas. Tampoco pretendemos minimizar el significado de las desigualdades asociadas a la esclavitud, el sistema colonial de castas, la cuestión étnica y de clases en las políticas públicas en la mayor parte de América Latina (de hecho, hasta hoy en día). Lo que intentamos sugerir, sin embargo, es que los condicionantes institucionales más importantes para el referido crecimiento de la economía no parecen estar causalmente relacionados con la distribución de la riqueza y del ingreso en España y México,

sino que, por el contrario, tienen su origen en el ámbito de la política nacional e internacional.

En este trabajo hemos tratado de mostrar que las instituciones políticas, legales, jurídicas y educativas fueron bastante similares en España y México y que sus efectos son comparables también. Mientras que los factores físicos han jugado, sin duda, un papel importante en la historia económica de ambas naciones, el legado ibérico-romano, que la primera transmitió a la segunda, fue un poderoso elemento determinante en los caminos que cada una siguió en su evolución hacia la modernización de la economía. Además, una serie de fatídicas decisiones fueron tomadas por los gobernantes de la dinastía de los Habsburgo en los siglos XVI y XVII, especialmente en los ámbitos de la guerra, las finanzas y la política monetaria, que también pesaron enormemente en la historia posterior de los dos países.

Debt and development in nineteenth century Latin America: economic strategies and foreign loans in Mexico, 1888-1910

CARLOS MARICHAL SALINAS

Introduction

One of the most polemical issues with respect to the immense foreign debts of contemporary Latin America is the question of how wisely or unwisely the loan monies have been invested or spent. There remains much uncertainty as to the extent to which the bulk of the loans were actually invested productively or, alternatively, were diverted to nonproductive uses such as deficit spending, refinancing of old loans, financial speculation or capital flight. The lack of complete and precise information on many of the loans taken by public and private institutions and firms makes it extremely difficult to reach a definite conclusion with respect to the *productive* or *non-productive* use of the loan funds. The problem is complicated by the fact that in numerous cases the publicised objectives of the loans do not correspond with actual investment of the proceeds. To follow the twisting and often invisible trail of the loan monies from the coffers of the international banks to the treasuries of Latin American governments and companies and thence to local agencies, state and municipal

governments, subcontractors and multiple additional recipients of the funds is a task which may be successfully accomplished only with the help of a metaphorical Ariadne's thread.

But this problem of identifying the *actual investment* of the loan funds is not new. In fact, historians find that throughout the Nineteenth and Twentieth centuries there has existed a considerable gulf between the ostensible, published objectives of foreign loans and their final destiny. Examples abound. The first Argentine foreign loan, provided by the London merchant bank of Baring Brothers, was originally intended for port works but was actually used for bank speculation and for the financing of the naval war against Brazil in 1826-1827. The Mexican loans of 1864 and 1865 were originally issued to promote the economic plans of the emperor Maximilian I but in practice were used to pay the expenses of the French troops that had invaded Mexico. The Santo Domingo loan of 1872 was ostensibly intended for economic development yet actually went to line the pockets of foreign bankers and speculators¹.

1. Information on these as well as other more productive loans can be found in C. MARICHAL. *Historia de la deuda externa en América Latina*. Madrid: Alianza, 1988 (English edition: *A century of debt crises in Latin America: from independence to the Great Depression, 1820-1930*. Princeton: Univ. of Princeton Press, 1989).

Nonetheless, in the case of most foreign loans taken by Latin American states there exists a large amount of official documents, which can provide data on the actual investment of the monies received by a given government. In order to evaluate the productive or non productive nature of the investments it is well to begin by analyzing the information published by the finance ministries of the respective Latin American governments. At a later stage, it may be possible to compare such data with additional information from other sources. In the present paper I have used the official documents of the Mexican Finance Ministry and other state economic agencies to outline the basic loan strategy of the regime of Porfirio Díaz between 1888 and the year 1910, when the Mexican revolution erupted. More specifically, it is my intention to evaluate the contribution of state debt policies to the financing of railroad development in Mexico in this period.

During the last twenty years of the regime of Porfirio Díaz, the Mexican government undertook the promotion of a series of ambitious public works projects, including the construction of railways, ports, a modern telegraphic system and a series of large drainage and irrigation works. The object of this paper is to examine the method in which the state helped finance railway construction. To focus on the railways seems particularly important because according to most economic historians, they were the sector, which contributed most to the rapid economic growth of Mexico in the late Nineteenth century. It is also argued that railway expansion depended mainly on the injection of a large volume of direct foreign investments. However, a closer and more detailed view allows one to observe that the Mexican government, itself, played a larger role in this process than is generally

supposed by providing an important part of the funds required for the sustenance of railway construction, including the payment of subsidies as well as the issue of internal and external bonds.

A first objective of this paper is to demonstrate that Mexican economic development policies were not simply improvised after 1880 to take advantage of the new inflow of foreign funds but, on the contrary, had deep roots. From the 1850's government authorities made transport modernization the number one priority in terms of economic promotion policies. However, there was insufficient capital (public or private) to effectively implement such policies until the 1880's. Subsequently, the Mexican government played a key role in directing and financing several of the major railway projects of the era.

In order to finance railroad construction the government relied on three sources of funds: fiscal revenues, internal loans and external loans. It is my purpose (as the second objective of this paper) to analyze the shifting combination of *external* and *internal* funding used to finance railway building in Mexico. The local funds consisted in various financial instruments. These included subsidies to private railway companies, these being the most common form of government aid to construction in the 1880's and early 1890's. Subsequently, another important form of financial support came through the issue of internal silver bonds which were paid to the construction firm of Weetman D. Person and Sons, as well as to other contractors, which later were able to sell a large portion of these bonds in European money markets, transforming these internal bonds into external bonds. External funds were also heavily used to finance railways: these included several foreign loans raised in

Europe and the United States between 1889 and 1904, portions of which were used to cover subsidies in arrears and/or to provide cash for new construction.

By 1910 the bulk of both the internal and the external debts of the Mexican government (surpassing US\$ 500 million) could be directly linked to the costs incurred in railway promotion. Was the investment of so much government money in railway projects a wise economic decision in the case of a nation, which faced acute capital shortages? From a macroeconomic perspective the answer is probably affirmative, particularly if we take into account John H. Coatsworth's proposition that close to one half of the increase in *per capita* GNP generated between 1880 and 1910 can be directly attributed to railway construction and operation². But, from a microeconomic perspective, there exist serious doubts. In order to offer conclusive answers more systematic research is required, but it is my purpose—in the last part of this paper—to argue that in the case of the two largest railway projects in the which the Mexican government was involved the financial costs quite possibly surpassed any potential benefits to the Mexican economy. I refer, on the one hand, to the building of the Tehuantepec railroad in the

1890's and, on the other, to the so-called *Mexicanization* of the bulk of the railway system by the government between 1903 and 1908³. Such a historical analysis of the financing of state economic projects through foreign loans may be of comparative interest for researchers currently involved in examining the impact of financial policies in other Latin American nations and their impact on economic growth.

The origins of the economic development policies of the Mexican government

The Mexican state was one of the first in Latin America to create a public agency specifically aimed at promoting national economic development. The establishment of the Mexican Secretaría de Fomento in 1853 preceded the first economic development ministries of other Latin American nations, most of which came into being in the 1860's or 1870's under a variety of names, Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas (Brazil, 1861), Ministerio de Fomento (Guatemala, 1871, and Venezuela, 1874), Ministerio del Interior (Argentina, 1863)⁴. In the case of Mexico, the Secretaría de Fomento was intended to promote a variety of public works projects although, initially, scarcity of funds made it impossible to carry out major investments.

2. See J. H. COATSWORTH. *Growth against development: the economic impact of railroads in Porfirian Mexico*. DeKalb: Northern Illinois Univ. Press, 1981, p. 180.

3. The possibility of making an evaluation of the costs and benefits of state economic policies on the basis of historical reconstruction and analysis is illustrated by the excellent study of G. TORTELLA. *Los orígenes del capitalismo en España*. Madrid: Tecnos, 1973, which provides a theoretical and empirical analysis of state policies with respect to railway and banking development in the mid-nineteenth century in Spain.

4. Already in the 1840's, the conservative Mexican politician, Lucas Alamán, began exploring the possibility of creating an economic development agency and he was the key figure behind the decree of 1853 establishing the Secretaría de Fomento. For a discussion of the equivalent Brazilian Ministry, established February 16, 1861, see *Relatório da Repartição dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas*. Rio de Janeiro, 1861. In Venezuela the Ministerio de Fomento was established in August, 1874, see MINISTERIO DE FOMENTO. *Memoria del Ministerio de Fomento*. Caracas: 1976. On Guatemala see D. MCCREERY. *Desarrollo económico y política nacional: el Ministerio de Fomento de Guatemala, 1871-1885*. Guatemala: FCE, 1982. On the Argentine development agencies see C. MARICHAL. «Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina, 1868-80». *Siglo XIX* (México). 3/5 (1988), p. 89-124.

In the first *Memoria* (annual report) of the Secretaría de Fomento, published in 1857, the Minister, Manuel Siliceo, reviewed the state of the various departments in his charge—roads, bridges, ports, mines, agricultural colonization—observing that the lack of public funds had made reforms and improvements negligible despite the existence of a number of attractive economic and technical projects⁵. In the second report of the Secretaría, published eight years later during the Empire of Maximilian, Minister Luis Robles Pezuela summarized the efforts undertaken to repair roads and bridges destroyed during the war and included information on a variety of programs for the construction of telegraph lines, railways and urban water works. In practice, nonetheless, the bulk of investments made by Fomento during the year 1865 were directed to road and bridge repairs and construction: 60% of a total 1.2 million pesos invested⁶.

After the defeat and demise of the Empire in 1867, Mexican governments increased authorizations for the Secretaría de Fomento steadily. The budget of Fomento rose from 2.3 million pesos in 1868-1869 to 5 million pesos in 1874/1875 and to an annual average of 10 million pesos in 1880-1884: these sums represented respectively 12% of the total government budget in 1868-1869, 21% in 1874-1875 and 20-25% in the early 1880's⁷.

In what economic projects were these funds invested? Between 1867 and 1890 there were basically three categories, which accounted for the overwhelming bulk of

public capital investments: roads and bridges, telegraphs and railroad subsidies. As of the end of the war in 1867, the liberal elite placed particular emphasis on the urgent need to renovate the national transport and communications network. Blas Balcarcel, Minister of Fomento in 1868, stressed this point: «The lack of long distance roads that can connect the ports with principal commercial cities of the Republic after a half a century of independent political existence can only be explained by taking into account the constant military conflicts»⁸. By that date, the government was spending some 800,000 pesos annually for the repair of the principal roads and planned to invest another half million pesos in the construction of six important routes across the mountain ridges of the Sierra Madre Oriental and Occidental. By 1877 a new department called the Inspección General de Caminos had been established and was in charge of supervising 4,396 kilometres of existing roads and of another 2,740 kilometres of roads in the process of construction.

A second state priority was the establishment of a national telegraph network for a mix of military and commercial reasons. The growth of the lines was spectacular: 4,000 kilometres in operation by early 1870 and 11,000 kilometres by 1875⁹. By 1877 there were already 323 employees of the state telegraphic system without including those of the Federal District or the engineers and workers engaged in the construction of new lines. This growth in the employees of the Secretaría de Fomento was symptomatic of the expansion of the public

5. SECRETARÍA DE FOMENTO. *Memoria de la Secretaría de Fomento*. México: 1857.

6. See SECRETARÍA DE FOMENTO. *Memoria de la Secretaría...* [5], 1865, p. 500-502, for a synopsis of investments by the Secretaría.

7. For data see charts in TESORERÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Cuenta del Tesoro Federal*. México: 1885-1886.

8. SECRETARÍA DE FOMENTO. *Memoria de la Secretaría...* [5], 1865, p. 13.

9. K. COTT. *Porfirian investment policies, 1876-1910*. PH. D. Albuquerque: Univ. of New Mexico, 1978, p. 39-40.

administration in projects linked to economic development.

While roads and telegraphs received the bulk of public monies up until the mid-1870's, in subsequent periods it was the construction of railroads that became the focus of government development efforts. It was under the direction of Vicente Riva Palacio, Minister of Fomento between 1876 and 1880, that the basic policy directives were formulated for railroad promotion. The Minister announced that there were three different strategies, which the state could adopt. The first consisted in the promotion of government-built railroad lines, such as was the case in the Puebla-Tehuacán railroad. A second option was the provision of state subsidies for private companies: the most important example was that of the Ferrocarril Mexicano, connecting Veracruz with Mexico, which had received some financial support from the government. The third method lay in convincing the governments of the different states of the Mexican Republic to offer concessions and promote new lines on their own account or in association with capitalists interested in investing money in such ventures¹⁰.

During the 1880's, under the direction of Minister Carlos Pacheco, the construction of railroads became the axis of government development policies. The last two methods underlined by Vicente Riva Palacio were adopted and as a result construction advanced at a quick pace. This was a decade of rapid but somewhat disorderly construction of railways

throughout Latin America, impelled by dozens of concessions to as many contracting companies which were more interested in turning a profit than in coordinating efforts to build a coherent transport network. Nonetheless, by 1890, Mexico had a total of more than 9,000 kilometres of new railroad track. During the 1890's construction continued although there was a significant slowdown as a result of the international economic crisis of 1890 and 1893, which slowed the transfer of funds from Europe and the United States. Nonetheless, the Mexican government did not reduce its investments in railroads, but rather increased them. According to the returns published by the Mexican Treasury, the Secretaría de Fomento had invested 31 million pesos in railways in the 1880's, whereas both Fomento and the new Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas invested over 60 million pesos in the 1890's¹¹. After the turn of the century there was a brief expansion of private foreign investments in Mexican rails, although once again this process was drawn to a close by an international financial crisis, namely that of 1907. Previous to that date, however, the Mexican government had initiated a process of concentration of the major railroads by means of a process known as *Mexicanization*, which meant the acquisition by the Finance Ministry of the majority of stock in the largest privately-owned companies. These measures were, in some regards, the logical conclusion of the policies that had inspired the creation of the Secretaría de Fomento a half-century before.

10. For a resume of the Vicente Riva Palacios' railroad policies see K. COTT. *Porfirian investment policies...* [9], p. 80-87. On early railroad legislation see A. ONATE. «Las concesiones de los gobiernos mexicanos en materia de ferrocarriles entre 1848 y 1876: un examen de política económica». *Investigación Económica* (Madrid). 153 (1980), p. 63-90.

11. These estimates are based on global data published by the TESORERÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Cuenta del Tesoro...* [7], 1881-1900. Nonetheless, these general figures are not always reliable and should be compared with other official financial documents.

Government and railway finances: public subsidies for private enterprise

In numerous works on the economic history of the *Porfiriato* (1876-1910), historians have laid emphasis on the role of foreign capital in promoting the new railway companies. Certainly North American and British capital played a decisive role in this process. But it should not be forgotten that much of the construction was financed through large subsidies provided by the Mexican government. These subsidies became one of the most important forms to assure private capital accumulation in the period and contributed to the prosperity of both large foreign-owned transport corporations, like the Mexican Central and National Railways (owned by United States magnates), and Mexican-owned construction firms, such as that of Delfín Sánchez, contractor of the Ferrocarril Interoceánico, or that of Sebastián Camacho, expert buyer and seller of railroad concessions.

It is clear that the total monetary costs of such subsidies—mostly expended between 1880 and 1894—were extremely high, surpassing any previous investments by the Mexican State in economic projects. In most cases, the subsidies fluctuated between 6,000 and 8,000 pesos per kilometre of track constructed, although in some exceptional cases—such as the sections of the Tehauntepec Railway contracted with the entrepreneur, Delfín Sánchez—the subsidies reached the fabulous sum of 25,000 pesos per kilometre. The transfer of these funds from Government Treasury to company coffers not only assured the latter that they would not suffer losses in any given year but,

in fact, covered an important part of total construction costs.

The Secretaría de Fomento was the agency in charge of providing subsidies to the private companies, utilizing tax monies and construction certificates for these purposes. The certificates were a kind of Treasury promissory note, which could be used to pay customs taxes, or alternatively which could be sold to merchants as a special type of commercial paper, which could be eventually, cashed at the customs offices. Between 1880 and 1892, Fomento provided diverse companies with over 60 million pesos in such subsidies, and promised to pay additional sums in short order. That the millions in subsidies provided by the state for private railway firms represented a huge public gift to the foreign and national capitalists involved in the contracts was recognized by leading economic ideologists of the regime, as can be seen in the testimony of Pablo Macedo, lawyer and director of the Banco Nacional de México as well as member of the most important of the official economic commissions of the age¹². In this respect, it is abundantly clear that while foreign capital played a major role in the promotion of the modern transport railway network of the nation, the financial contribution of the state should not be underestimated, as has been common in most economic histories of Mexico, to date.

On the other hand, it would be erroneous to suggest that Mexican railway policies were unique. On the contrary, the provision of public subsidies to stimulate the construction of private or public railroads was a common

12. P. MACEDO. *La evolución mercantil: comunicaciones y obras públicas; la Hacienda pública: tres monografías*. México: J. Ballezá y Cía. Sucesores Editores, 1905, p. 230-231.

feature of the last quarter of the Nineteenth century throughout Latin America and other regions of the world¹³.

Eventually, the Finance Ministry (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) began to pressure the Secretaría de Fomento to reduce the issue of customs certificates since these reduced the tax receipts of the national Treasury and provoked great complications in accounting procedures. As a result, new forms of financing were sought to promote public works, the most important of which were the negotiation of foreign loans, being subsequently followed by the issue of a large volume of internal silver bonds.

Foreign loans for railways

From the year 1888, with the consolidation of the outstanding foreign debt, the Mexican government returned to the international capital markets in search of funds for its most important development projects. Among the plans sponsored by a new Public Works Ministry (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, created in 1891) were the construction of the state-financed Ferrocarril de Tehuantepec, port works in Veracruz, Coatzacoalcos, Salina Cruz and Manzanillo, and the draining of the Valley of Mexico, site of the nation's capital. These works were to be carried out by foreign construction firms (especially by the large British concern of Weetman D. Pearson and Sons) but they were to become state properties¹⁴.

The government investments in these works were covered in large measure by several foreign loans issued in 1889, 1890, 1893, and 1904 as well as by the issue of a

considerable volume of internal debt, in the shape of so-called *silver bonds*. This *combination of external and internal debt* has not been analyzed in depth by historians and suggests the complexity of the financial policies adopted by the Mexican State at this early stage. We will comment at greater length on this problem in a later section of this paper.

The new financial strategy was also associated with the adoption of a new geo/economic strategy of development by government authorities in the 1890's. In contrast to the 1880's, when railroad projects had been approved without constraints by federal and state legislatures throughout the nation, after 1890 the government financial elite, headed by José Yves Limantour (economic Czar until 1910) sought to channel government funds mainly to railroad construction in the centre and south of the Republic. This was linked to the concern with the massive presence of United States capital in the northern regions of the nation, particularly in railroads and mining. In his famous draft of the Railway Law of 1898, José Yves Limantour did not explicitly criticize United States capitalists, but he made it clear that state subsidies and investments should be channelled to public works in areas where the North Americans exercised a less commanding presence. Hence funds were to be directed to the conclusion of such works as the Ferrocarril Interoceánico, connecting Veracruz and Acapulco, the Puebla-Oaxaca Railway (known as the Ferrocarril Mexicano del Sur), the Tehuantepec Railway, and a railroad to connect Tehuantepec with the

13. See, for instance, the information on subsidies in E. ZALDUENDO. *Libras y rieles: las inversiones británicas para el desarrollo de los ferrocarriles en Argentina, Brasil, Canadá e India durante el siglo XIX*. Buenos Aires: «El Coloquio», 1975.

14. For an overview of Weetman Pearson's operations in Mexico see C. THORUP. «La competencia británica y norteamericana en México, 1887-1910». *Historia Mexicana* (México). XXXI/4 (1982), p. 599-641.

Guatemalan border. A similar emphasis was placed on other types of public works, such as the drainage of the Valley of Mexico, the modernization of the port of Veracruz and the construction of ports of Salina Cruz and Coatzacoalcos, all located in central and southern portions of the Republic¹⁵.

In these state-financed projects, moreover, it may be observed that the contracts were awarded to a variety of Mexican and British companies, rather than to United States enterprises. It should be remarked that British capital was already dominant in railways located in the central and southern regions: in the Ferrocarril Mexicano, in the Interoceanic Railway, in the lines to Oaxaca and in the contracts for the Tehuantepec Railway¹⁶. There is no doubt that the British preponderance in these areas was due in part to the weakness of the United States presence there, but it was also indicative of the strategy of the Mexican elite which sought the alliance with European capitalists as a counterweight to the economic expansion of its powerful neighbour to the North¹⁷.

The expansion of the state's economic role, nonetheless, was not an inexpensive task. The rapid growth of both the external and the internal debt was testimony to this effort. And it may be suggested that in some instances the financial effort proved excessive. But before delving into the question of benefits and costs of these public investment strategies, it is worthwhile

reviewing the *specific* loan policies contracted from 1888 to promote economic development projects.

Between 1888 and 1910 the Mexican government negotiated seven foreign loans, four of which were used essentially to refinance outstanding debts, although it should be stressed that in point of fact these refinancing loans brought little in the way of fresh funds into Mexico, since they were limited simply to the issue of new bonds for old ones. On the other hand, the bond issues which can be defined as *public works loans*, did produce a net transfer of funds from abroad and were hence the principal cause of the increase in the external public debt. These loans included the 1889 city of Mexico loan, the 1889 Tehuantepec Railway loan, the 1890 railway loan and the 1904 loan-which covered both railway and port investments.

The first Mexican foreign loan for public works was a transaction negotiated with London banking firms on behalf of the City of Mexico in the year 1889 for a total of 2,400,000 Pounds Sterling. This credit was intended to finance the massive drainage works underway in the Valley of Mexico. To be more specific, the monies went to pay the costs of construction of the Tequisquiac tunnel and a series of water works for the capital. The loan was expensive insofar as the issue price of 70% was quite low and as a result of considerable commissions distributed to various intermediaries, including an English capitalist

15. On these diverse projects see the excellent descriptions in P. MACEDO. *La evolución mercantil...* [12], p. 223-338. Also see F. CALDERÓN. «Los ferrocarriles». In: CALDERÓN, F. «Los ferrocarriles». En: F. Calderón, *El porfiriato. Vida económica. Primera parte*. México: Hermes, 1985, p. 617-642 (D. Cosío Vilegas [ed.]. *Historia moderna de México*; 3), and A. ROJAS ROSALES. *La comunicación interoceánica y la construcción del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, 1824-1894*. PH. D. México: Univ. Autónoma Metropolitana, UAM, 1986.

16. There is a need for monographic research on British investments in Mexico although a general introduction can be found in A. TISCHENDORF. *Great Britain and Mexico in the age of Porfirio Díaz*. Durham: North Carolina Univ. Press, 1961.

17. For comments by a leading elite ideologist of the period on the role of United States capital and the formulation of state railroad policies see P. MACEDO. *La evolución mercantil...* [12], p. 516-528.

named Mullins, and two Mexican politicians, Joaquín Casasús and Benito Gómez Farías¹⁸. Nonetheless, it can be estimated that approximately 1,150,000 Pounds Sterling of the funds received were actually invested in the public works cited.

The second public works' loan also was taken in 1889 for a sum of 2,700,000 Pounds Sterling with the specific object of financing the Tehuantepec Railway. Issued simultaneously in Berlin and London at the price of 77 by the Dresdner Bank, it may be calculated that it allowed for the investment of some two million pounds in the railroad construction, although it should also be mentioned that corruption and maladministration by the contractors absorbed a substantial part of the funds. As a result, it became necessary to request new short-term credits from the Dresdner Bank to conclude the lines begun; these credits were liquidated with a part of the refinancing loan of 1893¹⁹.

The third public works' loan was that of 1890 for the sum of 6,000,000 Pounds Sterling, the bonds being issued by the Berlin banking house of Bleichroder at the price of 88. These served to pay off subsidies owed to a variety of private railway companies. According to Jan Bazant's analysis of the Treasury accounts, the Mexican government received net proceeds of 26.5 million pesos, of which 19.8 million went to the Ferrocarril Central (owned by United States capitalists) and 3.5 million to the Ferrocarril Mexicano (a concern owned by both British and Mexican investors)²⁰.

Subsequent to 1890 and for over a decade, the Mexican Government did not use foreign gold loans to finance new public

works. The reasons, as will be suggested in the following section, were related to a series of international economic factors, which had a negative impact on the Mexican economy, forcing it to rely more heavily on internal sources of capital for public works projects. It would not be until 1904, when the financial situation had improved, and when New York bankers were more disposed to lend money abroad, that the Mexican Government was able to raise a new and voluminous public works loan, payable in gold. This was the famous Speyer loan, valued at us\$ 40 million, and used mainly for the completion of several major railroad and port projects. But before reviewing state policies of railway finance in the first decade of the Twentieth century, it is worthwhile to focus attention on the rather special situation that prevailed during the 1890's.

The internal debt: silver bonds for railway construction

At the end of 1891, the Mexican economy began to suffer the effects of a recession, which subsequently intensified with the international economic crisis of 1893. The fall of silver prices as well as of other export commodities combined with a series of internal problems to oblige the government to seek a refinancing loan in 1893 and forced it to suspend the issue of external gold bonds for public works during a decade. The great expense of contracting external loans which were payable in gold is underlined by successive finance ministers. Both in the *Memoria de Hacienda* of 1891-1892²¹,

18. J. VALADÉS. *El porfirismo: historia de un régimen*. México: FCE, 1977, 2 v., vol. I, p. 125.

19. For details see W. WYNNE. *State insolvency and foreign bondholders*. New Haven: Yale Univ. Press, 1951, 2 v., vol. II, p. 52-54.

20. J. BAZANT. *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1846*. México: El Colegio de México, 1981, p. 140.

21. SECRETARÍA DE HACIENDA. *Memoria de Hacienda*. México: 1881-1882.

prepared by veteran minister, Matías Romero, as well as in that of 1894-1895, prepared by José Yves Limantour, information is provided which indicates the burden of having to pay in gold when silver prices (Mexico's principal export) were descending. In 1894, for example, the debt service on the gold loans of 1888, 1889 and 1890 cost the Treasury 11 million pesos, of which 5 million pesos were due to the exchange costs implicit in the declining value of silver²².

Nonetheless, there were alternatives to the issue of gold loans since there eventually developed a market in Europe for Mexican bonds payable in silver pesos, most of which were used for various economic development projects. A comparative review of the data indicates that the issue of 5% and 6% internal bonds virtually replaced subsidies as the principal form of government finance for railways after 1892. Moreover, the information bespeaks the trend towards greater financial support for state railways, such as the Tehuantepec Road, and other lines in the south-central sections of the Republic rather than the United States-owned companies in the northern regions, which had been so heavily favoured in the 1880's.

In addition to the foreign loans, therefore, the Mexican Government began to issue a large volume of internal bonds in silver pesos with interest rates of 5% and 6% between 1894 and 1910. As the historian Jan Bazant has suggested, these bonds served mainly to subsidize private companies building new

railway lines as well as to the contractors of state public works projects²³.

Despite the fact that these securities were considered bonds of the internal debt and paid interest in silver pesos rather than in gold, it is well-known that they circulated widely in foreign capital markets. There are no studies that we know of the sales of this special kind of bonds in European stock markets, but it can be gathered from the *Memorias* of the Finance Ministry that by the turn of the century they came to constituted, in practice, a part of the external debt. A number of private financial houses in Mexico City, such as Hugo Scherer and Company, which had close connections to both French and German banking firms, probably played a key role in placing the silver bonds abroad²⁴. But there is as yet insufficient hard data on these complex financial operations to be able to reach definite conclusions.

How were the proceeds of the bond issues invested in the public works mentioned? How much was invested in capital equipment and what portion was spent in salaries of workers? To answer such questions in detail it would be necessary to carry out prolonged research in various as yet uncatalogued historical archives, a task which goes beyond our present possibilities²⁵. For this reason we will limit ourselves to mention of the best-known case of the disbursement of the silver bonds for public works. These internal bonds were the preferred instruments

22. Data in TESORERÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Cuenta del Tesoro...* [7], 1894-1895.

23. See statistical chart in J. BAZANT. *Historia de la deuda...* [20], p. 272.

24. There is some information on the role of Scherer in numerous international financial transactions in R. POIDEVIN. *Les relations économiques et financières entre la France et l'Allemagne de 1898 a 1914*. Paris: L'Harmattan, 1969, p. 13, 71-72, 212-213, 335, and 716, but not enough specifically on sales of silver bonds to provide solid support for our suggestion with respect to the sale of silver bonds abroad.

25. The bulk of documents pertaining to the Secretaría de Hacienda are held in the Archivo General de la Nación, Galería 6, but as yet have not been catalogued and are therefore difficult to consult.

used by José Yves Limantour for payments to his favourite contractor, Weetman D. Pearson, engaged in numerous public works projects. This British firm, which (by the end of the century) was one of the most important engineering/construction firms in the world, succeeded in winning the contracts for the following public works in Mexico: the Great Canal of the City of Mexico (1889-1898); the port works of Veracruz (1895-1902); the reconstruction of the Tehuantepec Railway (1898-1906); the port works of Coatzacoalcos and Salina Cruz (1896-1907); and drainage and water works in the ports of Veracruz, Coatzacoalcos, Salina Cruz and Mazatlán²⁶.

In total, Weetman D. Pearson and Sons received payments on the order of 62 million pesos, of which approximately 80% were paid with tax revenues or in the shape of internal silver bonds, the latter being sold through financial intermediaries in Mexico and Europe. It would appear that the market in Europe for silver bonds improved markedly in the years 1898-1901 when silver prices were rising. By 1902, however, the drop in silver prices made suspension of the issue of new silver bonds inevitable. The remaining payments due to Weetman D. Pearson and other public works contractors were subsequently made with the proceeds of the large 1904 foreign loan (previously mentioned) that was issued by Speyer and Company in New York, London and Frankfurt. Of the 35 million dollars received by the Mexican Government, approximately 53% was used to cover the costs of

acquisition of the Interoceanic and National Railways, 20% for various railway subsidies, 14% for port works and the rest to pay off outstanding government debts²⁷.

Foreign debt and railways: an evaluation of costs and benefits

On the basis of the global data provided by Jan Bazant and Edgar Turlington, it can be calculated that approximately 40% of the total foreign debt issued between 1888 and 1910 was due to transactions directly connected with the promotion of economic development projects such as railroads, port works and water works. However, it is likely that this is a considerable underestimate since a large part of the external bonds issued were simply refinancing operations and did not actually imply an increase of debt but rather the exchange of new bonds for old ones. In other words, the real increase in debt was basically a result of the economic development loans. Furthermore, consideration should be given to the additional external bonds issued not cited by the authors mentioned above. These included US\$ 50 million issued on account of the state bank known as the Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura as well as the 138 million pesos in mortgage bonds issued to conclude the formation of the National Railway Company²⁸.

The aggregate figures cited suggest that well over two thirds of the external debt of Mexico in 1910 was directly related to economic development projects, to which should be added the large portion of the

26. C. THORUP. «La competencia británica...» [14] includes a series of tables which detail the works undertaken by Weetman D. Pearson and estimated costs.

27. J. BAZANT. *Historia de la deuda...* [20], p. 163-164.

28. J. BAZANT. *Historia de la deuda...* [20], p. 168, uses the data provided by E. TURLINGTON. *Mexico and her foreign creditors*. New York: Columbia Univ. Press, 1930.

internal debt also used for this same purpose. Evidently, the considerable volume of funds invested reflects the large role that the Mexican State had come to play in the process of capitalist transformation of the economy. But at the same time, several questions of a more qualitative nature remain with respect to the costs and benefits of the projects undertaken. As has been previously suggested, during the *Porfiriato*, the priorities of the Mexican Government with respect to the promotion of economic development (and, in particular of railroads) varied substantially. During the decade of the 1880's the main instrument used to accelerate railroad construction were government subsidies transferred to private railway firms with the general purpose of attracting foreign capital in order to consolidate the national transport network. After 1890, some subsidies were continued but the Finance Ministry tended to favour their replacement with external bonds. At the same time, large investments were made for the first time directly by the government in railroad, port and drainage works, which were state-owned. Finally, after 1903, the Finance Ministry resolved to establish much firmer financial and regulatory control over the foreign-owned railway firms, creating for this purpose the *mixed* enterprise known as Ferrocarriles Nacionales.

To evaluate the costs and benefits of such policies it is necessary to place them in context, by subperiods. But before proceeding, it is worthwhile warning the reader that what follows are simply a series of general hypothesis which require more detailed analytical and statistical verification. The main intention here is to suggest that the costs may have outweighed the benefits in the case of two major railway projects in

which the government was involved, namely those of the construction of the Tehuantepec Railway (carried out in the 1890's) and the organization of the great state-controlled conglomerate of Ferrocarriles Mexicanos between 1903 and 1908.

The reason why it is important to focus on the Tehuantepec Railway lies in the fact that the construction of this railroad and the terminal ports of Coatzacoalcos and Salina Cruz together absorbed the greater part of the funds invested by the Federal Government in public works projects during the period 1890-1902. However, the analysis of the government's financial policies with respect to the promotion of state-owned enterprises, as was the case with the Tehuantepec Railway, is especially complex because of the prolonged period, which it took to build and rebuild this road (over thirty years) as well as because of the large number of private contractors involved. The accounting and financial records of the company constitute a maze of documents which do not provide a transparent idea of the real costs involved. Cost overruns, for instance, were among the largest of which there is record for in Porfirian Mexico. But apart from the toll of corruption, it would appear that the essential question—from a macroeconomic perspective —is whether these investments were the best possible choices for the government, given a possible menu of alternative options for the investment of its considerable financial resources.

It does not seem questionable, for example, that the port works of Veracruz and the massive drainage works in the Valley of Mexico were of considerable commercial utility as well as important factors in improving public health in two critical urban

sites. On the other hand, greater doubts may be presented with respect to the wisdom of investing huge sums in the Tehuantepec Railway/port complex, which actually were the costliest of all public works carried out during the *Porfiriato*. Indeed, even Pablo Macedo, one of the foremost ideologues of the economic development projects of the regime, suggested that this railroad was a white elephant of gigantic proportions²⁹.

A precise breakdown of the sums invested in these trans-isthmian works is not yet available because of the difficulty in verifying all the government accounts related both to the railroad (and its several contractors) as well as to the various stages of the construction of the terminal ports of Coatzacoalcos and Salina Cruz. Nonetheless, a preliminary estimate would place total public investments between 1890 and 1907 in this combined railway/port project at above 100 million pesos. Whether utilizing such a large amount of public funds for this particular project was reasonable in lieu of investing in alternative projects is open to question. There is no question, however, that in terms of economic returns, the Tehuantepec project was largely a failure; the railroad did not pay and its multiplier effects on the isthmus and most neighbouring regions were relatively limited.

That the Mexican Government should have provided such large sums for this one particular project raises questions as to the illusions that the Porfirian elite had with respect to the impact of the construction of the trans-isthmian railroad. Contemporary pamphlets and literature indicate that they felt that the Tehuantepec line was destined to

become a key route uniting the international trade between Atlantic and Pacific. Moreover, the 1890's was a propitious decade for such plans. It should be recalled, in this regard, that the Panama Canal project had been frozen in the 1890's —precisely when the Tehuantepec Railway was being completed— as a consequence of the spectacular financial debacle of the French-owned *Compagnie de Panama* in 1889, after several years of efforts to build the canal. United States determination to conclude the canal did not become manifest until 1903, when construction on the Tehuantepec line had terminated. This specific circumstance may have been the single most important factor, which impelled the Mexican Government elite to channel such a large portion of public funds into this railway company, which was until 1903 the only entirely state-owned enterprise in the country.

While there exist a large number of doubts with respect to the *raison d'Ête* of such projects as the Tehuantepec Railway, there are even more unresolved questions with respect to the radical change in transport policy adopted by the Mexican state after 1903. For it was after this date that the supposedly *laissez-faire* Porfirian elite decided to embark on an enormously ambitious and financially costly plan to nationalize the bulk of the railroads in the country.

If it is hard to evaluate the productivity of direct investments in one public works projects like Tehuantepec, it is even more difficult to calculate the costs and benefits of a financial transaction as complex as the partial nationalization of Mexican railways

29. J. BAZANT. *Historia de la deuda...* [20], p. 227.

undertaken by Minister José Yves Limantour between 1903 and 1908. However, there is enough evidence to suggest that the price paid was too high.

From early 1903, José Yves Limantour began to adopt a series of measures, which were intended to further strengthen the role of the government in the railway sector. By acquiring majority control of the Ferrocarril Interoceánico (previously dominated by British investors) as well as in the Ferrocarril Nacional (held by United States capitalists), the Finance Ministry established the groundwork for the establishment of a large state holding company to be known as Ferrocarriles Nacionales de México. The negotiations with the different actors involved, and especially with the United States directors of the various railway firms were extremely complex. Nonetheless, by means of much arm twisting, threats of legal reprisal and financial acumen, José Yves Limantour was finally able to consolidate the different roads under one corporate umbrella, which remains to this today the largest transport firm in the nation. As a result, by 1910, the state controlled the greater part of the nation's railway and telegraph system as well as the port works, and was extending its influence in other key sectors such as banking.

Numerous historical works suggest that one of the principal reasons which led José Yves Limantour to buy up the stock in the foreign-owned railroad companies was the fear that powerful United States railway magnates were planning to consolidate the principal lines in Mexico and form a virtual transport monopoly. The realization of such a plan would have seriously limited the autonomous power of the Mexican Government to regulate railroad tariffs and

would have allowed the railway magnates to dominate the Mexican export economy.

José Yves Limantour resolved to use loans to obtain capital with which to buy up the stock of various railroad companies in New York and other foreign stock exchanges. The first such operation was conducted in 1903 with a US\$ 25 million short-term loan provided by the international banking firms of Speyer Brothers. Shortly thereafter, in 1904, Speyer Brothers was authorized to issue a US\$ 40 million loan which supplied additional funds for this purpose. And by 1907, the Mexican Government had managed to obtain majority control in the largest railroad companies, including the Interoceánico, the Nacional and the Central lines.

While these financial transactions did permit the government to extend its control over the national transport system by creating the large holding company known as Ferrocarriles Nacionales de México, the expenses involved were extremely large, perhaps unjustifiably so. Only a detailed study of the financial accounts of each of José Yves Limantour's negotiations with the bankers and railway companies can provide a definitive answer to this quandary, but there are serious doubts as to the financial wisdom involved in this ambitious economic strategy. In the first place, it should be recalled that most of the lines, which were bought up by the government had been heavily subsidized by the Mexican State in the 1880's and 1890's. The government was, in effect, paying twice over for these railroad properties. As has been indicated in previous sections of this paper, the total financial contribution of the government—in the shape of direct subsidies, construction certificates and bonds—which went to the Central, Nacional and Interoceánico lines from the

1880's down to 1893 surpassed 40 million pesos³⁰. And it should not be forgotten that this was a time when the silver peso was worth much more than after 1893.

In the second place, it is not altogether clear that buying the railroad companies was a good business investment since their profits were falling; the government acquisition of a large portion of the stock therefore can be seen as potentially a rescue operation for a large number of the foreign stockowners of these enterprises, who received payments in hard currency in exchange for depreciating paper³¹.

In the third place, the stock of the railroad companies was paid for in gold at a time when Mexican silver prices continued to decline, thus placing an enormous financial burden on the Treasury. Payments were made by having recourse to foreign loans,

which therefore increased the already large foreign debt.

In summary, there are numerous unanswered questions with respect to the economic consequences of the loan strategies adopted by the Porfirian regime. We have dealt in this paper only with those loans directly tied to the promotion of railway development, but it may be suggested that a more extensive analysis, including the study of the great refinancing loans of 1899 and 1910, would raise even more doubts with respect to the wisdom of promoting an export model of growth which relied on increasing the foreign debt of the nation. In this respect, it is perhaps not overly presumptuous to suggest that such a historical and theoretical preoccupation is relevant to the wideranging debate which accompanies contemporary debt crises.

30. The almost 5 million pesos pending payment to the Ferrocarril Nacional were paid with the proceeds of the 1893 foreign loan.

31. On the critical financial situation of the United States owned railways see data in A. CUELLAR, *La situación financiera de los Ferrocarriles Nacionales de México con relación al trabajo*. PH. D. México: UNAM, 1935, p. 112-114.

Well-being and equity in Latin America over the twentieth century

ROSEMARY THORP

Introduction

If we reflect on equity and welfare in Latin America over the twentieth century, the one fact on which we would all agree is that the record is unacceptable¹. Though we cannot systematically document equity or poverty over the whole of the period, all the evidence suggests that Latin America's extreme degree of inequality —the worst in the world— was already a feature at the start of the century. It certainly did not improve, and indeed became more deeply embedded as the century progressed. Poverty did fall, particularly during the period of fast growth in mid-century, but not enough to allow reasonable opportunities to a large number of people at the bottom of the income distribution.

This was the first broad finding in regard to equity emerging from the collaborative project which this paper draws on. The second broad finding is that individual countries revealed very different capacities to deal with the shocks that repeatedly hit the continent. These capacities are based in significantly different institutional and political characteristics, in part a product of divergent economic paths during the export economy period. As we summarize the findings on each period, we shall give examples of this. These different capacities allow countries to make much or little of opportunities and threats, and result in varying degrees of stability and progress. On the whole, however, with the outstanding exception of Cuba, these variations make very little difference to distributional issues².

1. This paper draws extensively and in part verbatim from R. THORP, *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998, especially chapters 1-3, and 6. I thank the Inter-American Development Bank for permission to so draw: the IDB financed both the original text and the research, which was the basis for the companion volumes mentioned in the following footnotes —E. CÁRDENAS; J.A. OCAMPO; R. THORP (eds.). *An economic history of twentieth century Latin America*. London, Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, 3 v.—, as well as for the mentioned book, *Poverty and exclusion* (also published in Spanish, Portuguese and French. The Spanish distributor is MundiPrensa). I also thank yet again the many friends who collaborated in the project underlying this paper, as explained in the text. Too many to name here, their input is fully recognised in the various published volumes. A previous version of this article was published in «Una nueva agenda para América Latina: reflexiones de una economista a partir de un estudio de la historia». *Información Comercial Española. Revista de Economía [ICE]* (Madrid). 790 (febrero-marzo, 2001), p. 7-21 (<http://www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/790/ICE7900201.PDF> [consulta abril 2006]). I also thank the review for permission to edit this version.

2. E. CÁRDENAS; J. A. OCAMPO; R. THORP (eds.). *An economic history...* [1].

We will now expand upon these conclusions by summarising our findings on growth, distribution, welfare and policy management, considering first the overall record, and second economic policy management and outcomes during the main periods into which we can divide the twentieth century.

The record of the century

In 2000, continental *per capita* income was five times higher than in 1900 (see figure 1). GDP, investment and export purchasing power grew by huge strides, increasing nearly ten-fold in the first half of the century, and ten-fold again in the second half (see figure 2). But the average *per capita* income of the larger economies was 14 per cent that of the United States in 1900 and 13 per cent in the 1990s. Income relative to Northern Europe rose by mid-century only to decline again. So while Latin America progressed economically, it failed to gain ground on the developed world³. Industry grew from five to twenty per cent of GDP—but the continent's share of world trade fell from 7 to 3 per cent, and at the end of the century over half of exports were still primary products such as coffee, oil, sugar, iron ore and copper—. Financial dependence had grown as foreign debt increased and Latin America remained vulnerable to external shocks.

Implicit in this is a story of institutional transformation. By institutions we mean both

the usual organisations, such as the judiciary, central banks, planning ministries and firms, and also the rules of the game such as property rights, and even social customs, all of which are important in conditioning behaviour and response. The 1920s were a decade of substantial institutional innovation, with central banks becoming almost universal for the first time, and customs and tax-collecting agencies taking new shape. From the 1940s to the 1960s, the principal institutional growth was in public enterprises, development banks, industrial development institutes of various kinds, and agricultural development agencies promoting technology and credit. With the shift in model in the 1970s and 1980s, away from state intervention and towards free markets, Latin America entered a phase when many organisations were abolished, downgraded, or privatised, while the construction of other types of institutions, such as stable rules of the game and regulatory bodies, assumed pivotal importance.

Education and health indicators reveal significant improvement. During the twentieth century, the illiteracy rate declined significantly, from 71 per cent in 1900, to 46 per cent in 1950 and to 10 per cent in 1995⁴. This substantial decline in illiteracy rates has nearly closed the gap in literacy between Latin America and the developed countries. Taking the United States as a representative

3. Using A. Maddison's data, the relation with the average of France, Germany and Britain was around 16 per cent at the turn of the century and rose to 23 per cent by mid-century. Latin American GDP was about 30 per cent of that of Spain and Italy by 1900, and Latin America grew more rapidly in the first half of the century, reaching 40 per cent by 1950. Positions were reversed in the second half—see A. MADDISON. «A comparison of the levels of GDP *per capita* in developed and developing countries, 1700-1880». *Journal of Economic History* (Cambridge). 43/1 (1983), p. 233-257—. The calculations are subject to a wide margin of error. They are at 1970 prices in U.S. dollars and based on data for Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Peru and Venezuela.

4. Based on papers written for the project by S. HUNT. «Long-run welfare data analysis» for R. THORP. *Progress, poverty and exclusion...* [1]. These figures apply to adults age 15 and over. The regional total is the median of the figures for individual countries. The median is preferred to the simple average because in recent years, as many countries have achieved very low illiteracy rates, the average is greatly influenced by a few outliers such as Guatemala and Haiti. An average weighted by population gives very similar results: 68.2 per cent in 1900, 42.1 per cent in 1950 and 13.5 per cent in 1995.

developed country and using the median values of the 20 republics, this gap stood at 60 percentage points in 1900 and was narrowed to 10 points by 1995. Nearly all this closure has been accomplished since 1930.

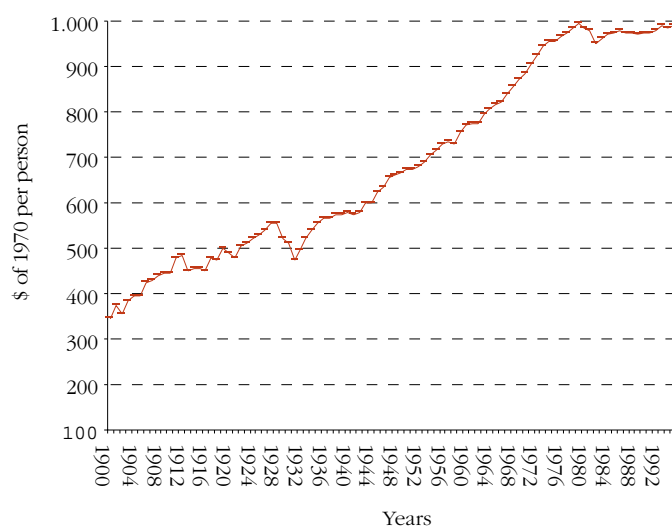
The «other face» of these figures is that, despite a century-long effort to expand literacy, by the early 1990s Latin America had still only reached a level achieved by the United States in 1900. In fact, since the weighted-average illiteracy figure for 1995 is 13.5 per cent, it can be said that, in the

expansion of basic literacy to the adult population, Latin America is lagging behind the United States by almost 100 years⁵.

Life expectancy also changed dramatically in Latin America during the twentieth century. According to the best estimates available, average life expectancy was 29 years in 1900, 47 years in 1950 and 68 years in 1990. In the span of 90 years, the average length of life has more than doubled. This accomplishment was made possible by having started from such a low level of life expectancy, not uncommon in the world of

FIGURE 1

GDP *PER CAPITA* FOR SEVEN LATIN AMERICAN ECONOMIES, 1900-1995 (US DOLLARS OF 1970 PER PERSON, LOG. SCALE)*



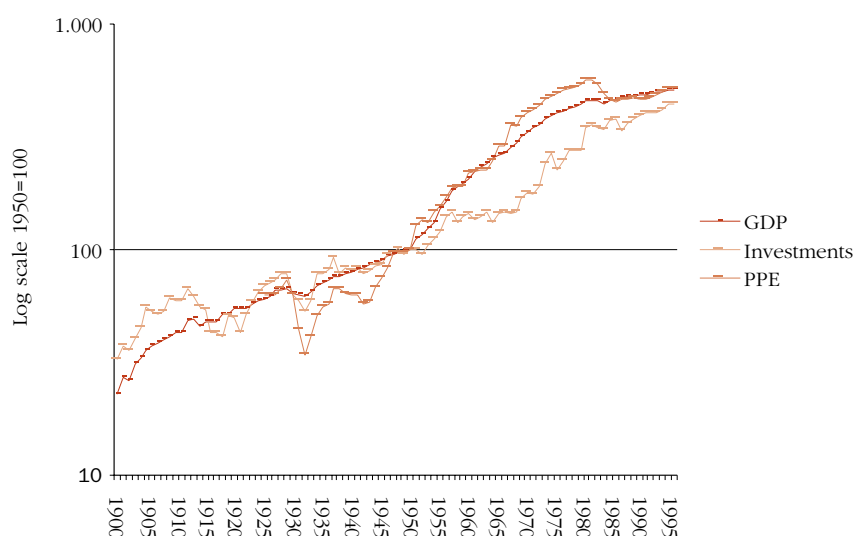
* The countries are Argentina, Brazil, Mexico, Chile, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela.

Source: P. Astorga; E. V. K. Fitzgerald. «Statistical appendix». In: R. Thorp. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the twentieth century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.

5. From this 1995 figure a reasonable forecast for adult literacy in the year 2000 would be 11.5 per cent, *id est*, two percentage points less.

FIGURE 2

GDP, INVESTMENT AND PPE IN SEVEN LATIN AMERICAN ECONOMIES, 1900-1995.*



* The countries are Argentina, Brazil, Mexico, Chile, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela. For the estimation method see the source. PPE is the purchasing power of exports, derived by deflating each country's export values by a price index for their imports. Source: P. Astorga; E. V. K. Fitzgerald. «Statistical appendix». In: R. Thorp. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the twentieth century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.

1900 but, except for in a few unfortunate countries devastated by war, unknown in the world today.

In terms of life expectancy, Latin America in 1990 was 40 years behind the United States: a life expectancy level of 68 years had been reached by the United States in 1950. This is a long lag, but not nearly so long as the 100-year lag found for literacy. This reflects the fast progress which could be made once there was a wide diffusion of medical and public health interventions such as drainage, running water and vaccinations; for during the first three decades of the century, the gap in life expectancy between

the United States and Latin America actually widened.

In summary, life expectancy increased more rapidly than literacy and was less closely correlated with income levels, reflecting the impact of generalised public health improvements. Nevertheless, a strong pattern of inter-country variation remains, with the leading and lagging countries in both cases substantially overlapping.

Income distribution, however, almost certainly worsened: it was probably the worst in the world by the 1960s, and became still worse as the continent plunged into the debt and adjustment crises of the last twenty

years. Since documentation of these patterns via household surveys is impossible for the century —and indeed such evidence is still fragile and difficult to handle for the 1960s and 1970s— the project on which I am here reporting sought to assess the detailed economic history paths of different economies, trying to understand how the institutional evolution of factor markets and market structures shaped and embedded the distribution of income. To summarise the results of this exercise, we now turn to our analysis of the waves of expansion and subsequent slowdown.

The main periods of expansion and contraction

We chart two waves of expansion in the course of the century, each leading to significant growth. The first, ending in 1929, witnessed strong export-led growth, accompanied by the consolidation of landed elites. Only Brazil was already growing faster than its export sector. There was an impressive initial build-up of infrastructure such as railways and ports, and basic institutions such as central banks and tax collecting agencies. In some instances, there was progress in the long haul of human development, with growth in literacy and the beginning of a reduction in mortality rates, particularly as epidemics began to be controlled. The second wave, taking off between the 1930s and the 1950s, and ending in the early 1980s, saw the fastest growth of the century with remarkable progress in both production and the productivity of labour, supported by a surge of infrastructure and service provision. It also saw human development indicators transformed. By the 1960s, the percentage of people in poverty

was falling, the illiteracy rate had halved and life expectancy had doubled compared with the start of the century.

The distributional story is less happy, however. In each wave of expansion we see the continuation of extreme inequality of wealth, with consequences for institution building and policy-making, as well as well-being.

Export-led growth and the entrenching of inequity

In the first period of expansion, the distributional result was strongly influenced by the interaction of the type of export product with prior conditions in the economy and society. Where the nature of the product made land and labour important resources, and where indigenous populations controlled both, then resources tended to be forcibly taken from them, sometimes with repercussions that might not appear for years (such as eventual revolution in the most notable instance)⁶. Non-Indians also lost their land, but the thirst for land and labour, coupled with state-building and continued conquest, meant that Indian peasants suffered a double exploitation, reinforced both by racial attitudes inherited from the Colonial period and by pseudo-scientific Darwinian ideas from Europe. In Guatemala, Mexico and through much of the Andes, exploitation could take extreme forms. While such efforts were sometimes successfully resisted by their targets, resistance tended to retard, rather than reverse, the processes of capitalist penetration and state-building.

Where the nature of the exporting sector and its insertion in the domestic economy were such that external shocks were

6. This section draws on a consultancy paper written for the project by A. KNIGHT. «Latin American rural history» for R. THORP. *Progress, poverty and exclusion...* [1].

accommodated by the squeezing of wages, then labour organisation, strikes and associated violence and repression were frequent (oil, bananas, mines). Where the frontier was the focus of expansion, as in some coffee cases and in temperate zones, then violence of a frontier type, related to land acquisition and lack of the rule of law, was typical. More generally, weak institutions tended to mean that, especially in remote areas, labour discipline would be summary and without appeal.

In political terms, export expansion usually strengthened rather than undermined the position of land-based elites. The single exception, by an indirect route, was Mexico. During the *Porfiriato* (1876-1911), the landed elite was greatly fortified. The strength of this process generated the special coalition of interests and extremity of social pressure that produced the Mexican Revolution. Generally, peasant protest was repressed, helped by ethnic and other divisions among peasant communities themselves, and the fact that peasants must go home for the harvest⁷. Foreign investors did not attempt to disrupt the land monopoly of local elites. Though direct foreign investment went heavily into land-based export economies, it rarely went into land (Cuba was an exception). When it did, it was sometimes as a result of bad debts and the companies concerned were usually extremely unhappy, as was Duncan Fox in Peru. Land in the public domain was sold to foreigners, but this rarely

resulted in direct production by them, and in any case was no challenge to the elite's position. The reasons for the foreign investors' disinclination to invest in land were first, that there was an existing system of land rights and existing claims; second, that they did not like becoming involved with complex labour systems fraught with ethnic aspects (Duncan Fox in Peru expressed this clearly); and third, if they could buy from small producers this was a thoroughly desirable situation in terms of being able to pass on the burden of bad times.

Where this entrenching of the landed elite was strong, then a further intangible shaping of institutions in the broad sense of the word took place, with consequences for the longer run. Growth usually disrupts non-modernising forces and rewards enterprise. This it did in many instances, notably in mining, in technical progress in the sugar sector and in early industrialisation. But where it instead led to a strengthening of traditional elites and a confirming of certain kinds of institutions, then it did not. The need to construct institutional arrangements to secure a labour supply further embedded many export enterprises in systems where profits turned on securing a cheap and docile labour force by whatever means, principally repression and political access, rather than receptivity to innovation⁸. These systems were sustained by ethnic prejudice that legitimated the mechanisms of extraction used. Inequality was internalised at a deep level; see for example the attitudes expressed

7. A. KNIGHT. 'Export-led growth in Mexico, c. 1900-30'. In: E. Cárdenas; J. A. Ocampo; R. Thorp (eds.): *Industrialization and the state in Latin America: the postwar years*. London, Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, p. 119-151 (*An economic history of twentieth century Latin America*; 3). This is the reason given for the failure of Yucatan's Mayan rebels when they seemed to have the state in their grasp during the 1840s Caste War.

8. V. BULMER-THOMAS. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994, p. 105-133, develops this theme in his account of this period.

by María Jerónimo in figure 3. The more institutions evolved to sustain these micro systems, the more change required a radical stimulus, since inequality was functional, increasing growth, and consolidated in complex institutional arrangements. The stimulus arrived in the case of mining and *enganche* was abandoned, but not in the agrarian economies.

As land holding became more solidly entrenched as a source of wealth, political power, and access to other inputs such as credit and water, the peculiarity of land as an asset became increasingly important. While held and used by many dynamic business people in Latin America, land also yielded profits just by being held—if inflation or an urbanisation boom, frequent by the 1920s, happened to benefit its holder—. This characteristic furthered another kind of ‘institution’: the custom of holding land for other than directly productive reasons, a habit with clear implications for agricultural productivity.

Thus, in the period of export-led expansion up to 1929, growth varied principally according to the commodity lottery and a number of pre-conditions. Political stability in a basic sense was important: countries still torn by internal strife by the end of the nineteenth century, whatever their resource endowment, did not appear attractive to the foreign capital that was the motor of development in this early period. In addition to growth, the degree of diversification was important, as a precondition for later expansion. The extent of diversification into non-export activities varied with the nature of the commodity as well as with the size of the internal market. Given a certain minimum market size, coffee appeared to be an export commodity particularly conducive to diversification: it

spread over large areas, tended to be nationally controlled and its investment needs were low, meaning that there was surplus in local hands available for investment elsewhere in the economy.

The degree of social tension and repression also varied with the commodity and with prior conditions, with consequences for the future. A sure recipe for social tension and severe inequality, we argued above, was an export crop with large labour needs combined with a substantial pre-existing indigenous population whom newcomers considered they had to control or displace to secure access to land and labour. These structural conditions had many diverse consequences for institutions and for the political economy of policy management. For example, tension and continuing political instability required expenditure and effort on the military and police, not on the institutional development needed to take forward accumulation and human development. A unique path was Mexico’s, where extreme tensions produced the catharsis and terrible cost of the 1910 Revolution, but then a subsequent surge in institution building. Another unusual path was followed by Costa Rica, where particularly egalitarian conditions in regard to land holding and social structure led to a distinctive political economy, which, from an early date was conducive to the building up of human development. It was also promising for the long run in the way it built collaboration and consensus into policymaking. But a push to early egalitarianism did not necessarily imply a successful political economy in all senses. Uruguay was another unusual case, but one where the egalitarian push came principally from above, from a remarkable political leader. While the policies followed were excellent for human development, policy

making failed to address effectively some underlying economic problems, leading to slow growth of investment and lack of advance in agricultural productivity.

Responding to the 1929 shock: equity under state-led industrialisation

After the 1929 depression hit, recovery was remarkably rapid. Most countries participated, growing either through the expansion of industry on the basis of import substitution, or through the growth of agriculture for the domestic market. But certain countries stood out for their skilful use of policy to take forward the recovery, notably Brazil and Colombia. Both countries recovered early and saw rapid growth on the basis of precocious Keynesianism and well-managed controls. Growth in the previous period is a poor predictor of relative success in the 1930s, and indeed thereafter. Argentina and Cuba, two countries that had grown particularly rapidly under export-led growth, now grew relatively slowly, constrained by the very factors that had led to previous success: their prominent position in «informal empires».⁹ A semi-colonial relationship that had once been the basis of privileged access to markets, capital and entrepreneurship now constrained growth by making it difficult to diversify away from the commodities at the heart of the (informal but real) colonial relationship.

The rapid recovery from the 1929 shock was further aided by the Second World War, which provided commodity booms as well as US public and private interest in Latin America as a source of strategic raw materials. The

post-war period saw the entrenching of inward-looking industrialisation in all the larger countries, but with great differences, again, in how countries took advantage of the opportunities.

We can organise this disparate experience in four groups. First, there were countries that industrialised strongly on an inward-looking pattern, some of which moved in a significant way to modify that pattern by the 1960s, though in most cases there were serious incipient problems nevertheless. This group includes Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Uruguay. Secondly, there were countries which either because of small size or their particular fortune in the commodity lottery, remained with the primary product exporting sector as the leading force, but nevertheless attempted inward-looking policies, particularly by the 1960s. These were Bolivia, Ecuador, Paraguay, Peru, Venezuela and the countries of Central America. Third, Cuba has to be considered separately, as the only case of a fully centrally planned economy. And fourth, the remaining islands of the Caribbean developed their own version of industrialisation.

The separate country experiences are documented in the volumes mentioned in footnote one above, in particular in the edition of Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo and Rosemary Thorp: *Industrialization and the state in Latin America: the postwar years*.¹⁰ The workshops upon which that volume is based came to some strong conclusions on the 'lights and shadows' of the post-war period. The main point we need to draw out here is, again, the variability of the country experiences and the way they were

9. C. DÍAZ ALEJANDRO. «Latin America in the 1930s». In: R. THORP (ed.). *Latin America in the 1930s: the role of the periphery in world crisis*. London, Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, p. 17-49.

10. See E. CÁRDENAS; J. A. OCAMPO; R. THORP (eds.). *Industrialization and the state...* [7].

influenced by what had gone before. But as with the previous period, in respect of equity there was less variation. We have described the export economy model as characterised by inequality, particularly wherever labour scarcity was the constraint on growth. This was perverse since relative scarcity would suggest that relative returns to that factor would rise. Instead institutions were developed to expand access to cheap labour, to keep labour cheap and to exert non-market control over labour. Once labour became abundant, as it was by the post-World War Two period, these institutions were in existence and the inequity of asset holding was entrenched, especially in relation to land and water. The power of rural elites was thoroughly consolidated, especially as they were developing urban bases as well. It would have required strong forces indeed to change such institutions. In fact, far from challenging the structure of demand, inward-looking industrialisation simply responded to the structure of demand emanating from such a social system, supplying urban demand for consumer durables and other goods, and producing with relative capital intensity that reinforced inequality.

A graphic illustration of this institutional «embeddedness» is given in figure 3. Both *Marías* have understood all too well the core of the inequity they face in Brazil: access to land. Their phrases reflect the tough resistance of the system to change: «...when you are poor it is difficult to become rich [...] We the people of the gang trucks are like stray dogs...»¹¹.

In some countries, efforts at change achieved some redistribution of land in the 1960s and early 1970s, though notably not in Brazil. But even where there was redistribution of land, the benefits for income distribution and poverty were not great¹². With the exception of the Mexican and, to some extent, the Bolivian agrarian reforms, which did redistribute land to indigenous communities, the poorest were typically excluded. While standards of living generally improved for the direct beneficiaries of agrarian reform, these were not usually the poorest members of rural society. The beneficiaries of agrarian reforms, with the exception of Cuba, did not include the *minifundistas*, seasonal wage labourers, and *comuneros* or members from the indigenous communities who account for the largest share of the rural poor and particularly of the rural destitute. In Peru, for instance, it is estimated that Juan Velasco Alvarado's agrarian reform redistributed only 1-2 per cent of national income through land transfers to about a third of peasant families¹³. Sugar workers on the coast, already the best paid rural workers, benefited most whilst *comuneros*, the largest and poorest group amongst the peasantry, benefited least¹⁴.

Women were ignored in land reform legislation, which failed to include them explicitly as beneficiaries, to give them land titles, or to incorporate them into key administrative and decision-making processes in the cooperatives, state farms and other organizations emanating from the reform

11. See figure 3.

12. These next two paragraphs are drawn from C. KAY, «Latin America's agrarian reforms: promises and fulfilment», Consultancy paper written for R. THORP, *Progress, poverty and exclusion...* [1].

13. A. FIGUEROA, «Agrarian reforms in Latin America: a framework and an instrument of rural development», *World Development* (Monteral), 5 (1977), p. 160.

14. C. KAY, «The agrarian reform in Peru: an assessment», En A. K. Ghose (ed.), *Agrarian reform in contemporary developing countries*, London and New York: Croom Helm & St. Martin's, 1983, p. 231-232.

process. Even in Cuba, women made up only one-quarter of production cooperative members and were even fewer on state farms¹⁵. In Mexico, women comprised 15 per cent of *ejido* members, while in Nicaragua and Peru, they made up only 6 and 5 per cent of cooperative members respectively. Women were excluded as beneficiaries due to legal, structural and ideological factors. The stipulation that only one household member could become an official beneficiary, *id est* a member of the cooperative or recipient of a land title, tended to discriminate against women given the assumption that men were household heads¹⁶. In Chile too, agrarian reform reinforced the role of men as main breadwinners and gave only limited opportunities for women to participate in the running of the reformed sector, despite some legislation to the contrary as during the Salvador Allende government¹⁷.

In urban areas, women's participation in the labour force increased with urbanisation and industrialisation, but within certain job categories only. This was the joint result of job stereotyping, the fact that only certain jobs could be combined with family care, and relative lack of education. Women earned less than men within given occupations and their employment tended to be in less well-remunerated occupations. This evolving structure became increasingly important as the share of female-headed households rose. These tended to be poorer than male-headed households and more of their family members

worked. These particularly vulnerable households would suffer disproportionately in the next period as recession hit. Unfortunately, the woman case is only an example, there are more. Although we are not going to study the theme here, the situation of the children in Latin America are, in general, worse than women's one.

Inequality was compounded, not surprisingly, by the nature of public policy. This had various aspects. First, those who initiated the admirable early investments of the 1920s and 1930s in social security in some «pioneer» countries (Argentina, Brazil, Chile, Cuba and Uruguay), which was followed in this period by most others, could never have anticipated the dramatic evolution of the informal sector. By the 1960s coverage of the informal sector was extremely limited¹⁸, and as informality grew, this became more serious. Secondly, health and education spending, though generally rising, was heavily biased towards urban provision. The urban/rural gap in illiteracy was typically 40 percentage points or more in 1950. The bias in health care was aggravated by its curative character. The early public health interventions of the 1920s and 1930s, vaccination campaigns designed to control epidemics, by their very nature needed to reach the whole population to be effective. The next stage, unfortunately for equity, had no such logic, and facilities were biased towards the better off and the urban population. Money was spent on large hospitals in major urban centres, rather than on primary health schemes.

15. C. D. DEERE. «The Latin American agrarian reform experience». In: C. D. Deere; M. León (eds.). *Rural women and state policy: feminist perspectives on Latin American agricultural development*. Boulder, London: Westview Press, 1987, p. 171.

16. C. D. DEERE. «Rural women and state policy: the Latin American agrarian reform experience». *World Development* (Montreal). 13/9 (1985), p. 1037-1053.

17. H. E. TINSMAN. *Unequal uplift: the sexual politics of gender, work and community in the Chilean agrarian reform, 1950-1973*. Ph. D. New Haven: Yale Univ., 1996.

18. C. MESA-LAGO. *Changing social security in Latin America*. Boulder, London: L. Rienner, 1994, p. 20.

FIGURE 3

MARÍA JERÓNIMO

«María is a middle-aged black woman from Jaguariúna, near Campinas in Brazil. A former sharecropper, she became a coffee worker and part of a labour gang once the colonato, or sharecropping system, ended. At the time she told her story, in the early 1970s, she was living with her family in a comparatively well-equipped house of four rooms and a kitchen, which they owned, though still very poor. She had bought a fridge on hire purchase but usually kept only water in it. María was illiterate but particularly articulate, and feared by the labour contractors for her militant defence of her rights. She felt that her neighbours were envious of her relative well-being and relationships were often tense. This material comes from conversations over six years in the early seventies.

I was born on the fazenda Estiva; my parents were colonos [...] when it was time to get married I bought my trousseau myself - a poor thing, my father. I worked three days and traded three days, bought old iron, chickens, sold them and bought my trousseau with what I earned. We were nine at home and the income was just not enough. I would knit, make little woollen shoes and sell them for 200 mil reis depending on the price of the wool. To the poorest I would sell cheaper, to those who I felt could afford it I would sell dearer. Once I married we stayed on the fazenda Santa Cruz in Amparo; we were colonos for four years. Thereafter we moved to the fazenda Estiva as colonos for another six years [...] We have been living in the Roseira for seven years now. We were colonos for 22 years; we would move from one fazenda to another to improve our living conditions, but then the patrão would sell the fazenda [...] here the wages are better than in Amparo [...] Little by little we saved some money and bought this little house [...] We the people of the gang trucks are like stray dogs [...] (but even so) before things were quite a bit worse; now we have a wage, everybody works [...] In the old days everybody had a plot of land; now, the fazendeiros don't allow the use of a plot [...] it is difficult because prices are not fixed; before, they were fixed.

As another member of the gang (María R.), a woman of Italian origin, says: 'This business of rich and poor began a long time ago when the land was not sold. The ladinos [the shrewd ones] fenced in the land and the others were left with their mouths open and worked for the others. In those days the most cunning appropriated everything. The others were fools. Now this is no longer possible; when you are poor it is difficult to become rich. Working one does not become rich».

Source: V. Stolcke. *Coffee planters, workers and wives: class conflicts and gender relations on São Paulo plantations 1850-1980*. Basingstoke: Macmillan and St. Antony's College, 1988, and material supplied by the author.

Only Cuba went a different route and saw marked benefits in health indicators.

Expenditure on the social sector also suffered various forms of pressure or crowding out. One was from the multilateral agencies.

The World Bank in particular took a decision to fund preferentially «productive» investment, principally in physical infrastructure, a decision only modified in the 1970s¹⁹. Another was from competing needs such as

19. R. WEBB. 'The influence of international financial institutions on ISI'. In: E. CÁRDENAS; J. A. OCAMPO; R. THORP (eds.), *Industrialization and the state...* [7], p. 119-151.

defense. Costa Rica, having abolished its army in 1948, was able to spend «disproportionately» on the social sector.

Epilogue: the final two decades of the century

It is well-known that distribution has not improved in the final two decades of the century, and has worsened in many countries in Latin America²⁰. While poverty was reduced where there was growth, growth itself has hardly been impressive. The message of the historical reflection of this paper is that this is no surprise. The deep embedding of access to income and potential opportunities for income generation had resulted by the 1980s in labour market structures, wealth-holding structures and in vested interests, social structures and attitudes which would have made any other result incredibly unlikely. Looking internationally as well as historically, it has typically needed «foundational events» of the type represented, say, for Great Britain by two world wars, to shake up attitudes and structures²¹. And with the last two decades of the century came an increase in globalisation, which by opening new channels of information and financial flows, and enlarging and smoothing others, has greatly enhanced both potential and vulnerability. The ease with which those owning even modest savings can move internationally, to protect themselves and maximise their earnings, has created a new degree of exposure for those dependent only on their daily wage —let alone the increasing

numbers of those with no stable employment—. The pressures to conform to the new rules of the game, to generate and increase efficiency and better productivity, have led to reduced protection in the labour market for the more vulnerable.

These results occurred despite the fact that, with new democracies on all sides and increased sensitivities aroused by the appalling human development record of the 1980s, there was a fresh challenge to try to knit together social and economic development. The early solutions in the 1980s through social emergency funds initiated and funded from outside began to evolve into a more complex search for durable and home-grown long run solutions. However, the consolidation of opinion and investors' money behind a single model has made it exceptionally difficult for an alternative to the present model to take shape. Despite much serious goodwill to find such an alternative, we have yet to see one emerge which can genuinely challenge in favour of equity, succeed in shifting the balance and still command respect, credibility, political coherence and legitimacy (though all eyes are now on Luiz I. Lula in Brazil). The very weakness of alternatives is itself part of the embedding —as power structures are reflected in the domination of the routes through which alternative ideas are fleshed out and researched, policy makers educated and learning by doing allowed to happen.

20. A careful analysis by M. SZÉKELY; M. HILGERT. *The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality*. Washington: IADB, 1999, concludes: «We can confidently say that in the 15 countries where comparable national household surveys are available, income distribution has not improved in the 1990s». They find a sharp deterioration in five (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Peru and Venezuela). In three other cases, the outcome varies with the measure used. In six, there is no significant variation, though different and acceptable methodologies change this result into significant deterioration for five of the six. Only for Costa Rica is the conclusion of no variation robust to different ways of treating the data.

21. The experience of the comradeship of the trenches in the First World War is said to have changed social attitudes in a way that permitted the huge changes of mid-century that allowed the crafting of the welfare state. The impact of the Second World War on attitudes to the role of women was equally profound.

Crisis, cambio estructural y de políticas económicas en América Latina: una revisión de las crisis del siglo XX en Argentina, Brasil y México

DANIEL DÍAZ FUENTES

Crisis qué crisis

La crisis sigue siendo un tema recurrente en la historia latinoamericana, como señala Ricardo Hausman: «Estos países parecen atrapados en una permanente crisis, entre las ilusiones de un desarrollo ‘económico y social’ y la realidad de ‘pobreza y desigualdad’»¹. De acuerdo con diversos estudios económicos, políticos e históricos, América Latina parece condenada, por orden de la fatalidad o el destino, a vivir en crisis².

La crisis económica no es un problema exclusivo de América Latina ni un nuevo asunto internacional. La Gran Depresión de los años treinta representó la mayor caída de la producción y el comercio mundial que tuvo lugar en el siglo XX, pero su impacto

económico y político fue más duradero. En los principales países de la región, las recesiones tuvieron como consecuencia cambios en los patrones de crecimiento y en la orientación de las políticas económicas. Ahora bien, pueden observarse diferencias importantes entre aquella primera y las más recientes, por lo general menos profundas, pero más recurrentes, y se aprecia también en la actualidad una tendencia hacia una mayor inestabilidad, ya que las fluctuaciones son más frecuentes y la volatilidad financiera más grande³. Una característica adicional de dichas crisis recientes es que han tenido lugar principalmente en economías menos desarrolladas y, en particular, en América Latina⁴.

1. R. HAUSMAN (ed.) y otros. *Financial turmoil and the choice of exchange rate regime*. Washington: Inter-American Development Bank, 1999, p. 14 (Working Paper; 400).

2. Como predicen algunos de los principales especialistas sobre las crisis recientes: «Financial turmoil is becoming a fact of life in Latin America [...], I am ought to accept that financial volatility (capital flows) and macroeconomic instability are behavior standards more than an illness symptom. In fact the high correlation volatility among countries is not only result of wrong domestic macroeconomic policies». R. HAUSMAN (ed.) y otros. *Financial turmoil and the choice...* [1], p. 18.

3. Ver M. GAVIN. *A decade of reform in Latin America: has it delivered lower volatility?* Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 349); R. HAUSMAN (ed.) y otros. *Financial turmoil and the choice...* [1]; R. CABALLERO. *Structural volatility in Argentina: a policy report*. Washington: World Bank, 2000 (Working Paper; 422), o W. EASTERLY y otros. «Shaken and stirred: explaining growth volatility». En: Boris Pleskovic; Nicholas Stern. *Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000*. Washington: World Bank, 2000.

4. De acuerdo con el INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Emerging market financing, quarterly report on developments and prospects*. Washington: IMF, 2001, en los últimos treinta años, las tres cuartas partes de las crisis se han registrado en países menos desarrollados.

Hay algunos aspectos comunes entre las crisis actuales y las del pasado. Aunque se han destacado las debilidades endógenas de las economías latinoamericanas, en ambos casos las perturbaciones han sido principalmente externas, en particular, las fluctuaciones en los flujos de capital se transmitieron a los precios y a los tipos de cambio, con lo cual se vio alterada la estabilidad macroeconómica⁵. Las políticas internas también han incidido en dicha transmisión. Los déficits por cuenta corriente aumentaron como resultado de medidas que llevaron a una apreciación de los citados tipos de cambio reales.

El rasgo más reciente de las crisis es que las instituciones financieras se han internacionalizado como resultado de las políticas de desregulación financiera (crédito, tipos de interés, menores barreras a la entrada) y de privatización, al mismo tiempo que ha aumentado vulnerabilidad de los países al contagio financiero⁶. En los menos desarrollados, la debilidad de tales instituciones es mayor, ya que siguen dependiendo de una cesta de exportaciones poco variada, cuyos desajustes productivos o en los términos de intercambios se transmiten a los tipos de cambio y de interés y repercuten en la balanza de pagos y en el equilibrio presupuestario, con lo cual, diversificar dicha cesta y la estructura fiscal sería una forma de reducir el riesgo de vulnerabilidad ante perturbaciones externas e internas, pero estas reformas estructurales e institucionales siguen aún pendientes.

El tema de la crisis resulta recurrente y por ello en este ensayo se revisan las dos

principales ocurridas en el siglo XX: la recesión de los años treinta y la de los ochenta. Pero antes de continuar, deberíamos aclarar qué se entiende por crisis económica, ya que las principales definiciones pueden dar pie a interpretaciones diversas sobre su alcance y consecuencias. En primer lugar, el fenómeno es generalmente entendido como una situación de escasez, carestía y pobreza, ocasionada por un descenso de ciertas magnitudes económicas, como la producción, la renta, el empleo, el comercio, la inversión, o el aumento de otras, como el desempleo, la pobreza o las desigualdades. Ejemplos paradigmáticos han sido la Gran Depresión y la Década Perdida. En tales casos, las crisis han sido consideradas como síntoma de una enfermedad, o una situación insana de las economías latinoamericanas⁷.

En segundo lugar, una crisis puede definirse también en sentido estricto, como un momento de transformaciones en el desarrollo de procesos históricos, culturales o estructurales. Esta definición guarda relación con la perspectiva médica, que la entiende como una mutación considerable que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorar o agravar la situación del afectado. En tal caso, la crisis no es la enfermedad o la carencia sino la citada transformación en el proceso, para bien o para mal. Un ejemplo de ella pudo ser la sustitución espontánea de importaciones o los déficits fiscales ante la contracción de la base tributaria sustentada en el comercio exterior por la desintegración del sistema comercial multilateral en los años treinta⁸.

5. Ver M. GAVIN, *A decade of reform in Latin...* [3], y G. CALVO y otros, *Growth and external financing in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper; 457).

6. Ver INTERNATIONAL MONETARY FOND, *Emerging market financing...* [4].

7. La denominada «Enfermedad Holandesa» sería un ejemplo en este sentido. Las rentas derivadas de exportar nuevos recursos naturales provocan una apreciación del tipo de cambio real y una caída de la productividad y del empleo industrial.

8. Ante este diagnóstico, hay quienes prescriben que el problema no fue más grave en el período de entreguerras en América Latina que en Asia y que tampoco fue muy diferente la respuesta o terapia, en términos de sustitución de importaciones. El problema puede ser que la propia terapia termine por atrofiar el sistema.

Una tercera definición de crisis, también estricta, es la que se refiere a ella como un momento grave en el que deben tomarse decisiones importantes en un proceso, verbigracia, de un proyecto, empresa, gobierno o política. De hecho, la palabra crisis procede del griego *krinos*, que significa decidir o, más específicamente, alcanzar un juicio después de haber examinado cuidadosamente un problema. Un ejemplo podrían ser las medidas adoptadas frente a una catástrofe, como un terremoto, una depresión o el colapso del sistema comercial, monetario y financiero mundial, otros, las políticas internacionales que llevaron a abandonar el patrón oro en los años treinta, a reformar el sistema cambiario y financiero de Bretton Woods en los setenta, y las medidas fiscales y monetarias seguidas en América Latina en ambos períodos.

Con estas tres definiciones de crisis, diferentes pero complementarias, intentaremos revisar otras tantas cuestiones centrales en apartados sucesivos. Primero, cuáles fueron las mayores depresiones o caídas en la producción y qué características se observaron en la recuperación (volatilidad, estabilidad, etc.) en las tres economías principales de América Latina durante el siglo XX. Segundo, cuáles fueron las transformaciones en los patrones de crecimiento y, en específico, qué cambios se aprecian en las estructuras de los sistemas fiscales. Tercero, cuáles fueron las medidas políticas que se adoptaron ante una situación grave o insostenible. En este caso consideraremos también si se pretendió evitar dichas caídas en la producción o alterar los procesos económicos y sociales. Finalmente, en un último apartado presentamos algunas conclusiones sobre el alcance y las consecuencias de las crisis.

Depresión, pobreza e incerticumbre

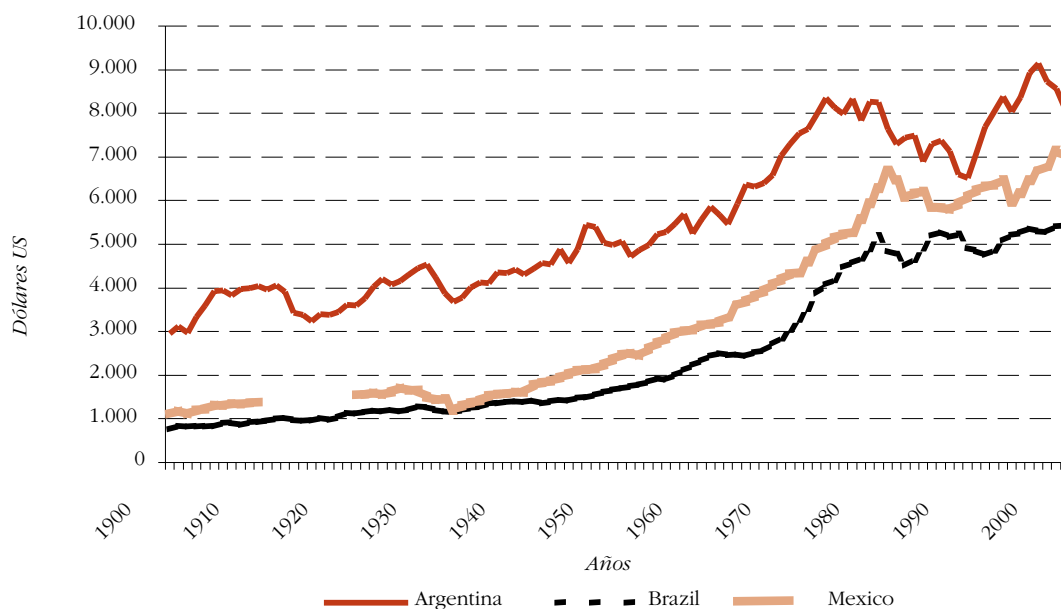
En términos de la primera definición, los países de América Latina habrían sufrido varias y diversas crisis durante el siglo XX. Las más importantes fueron, sin duda, la depresión de los años treinta y la Década Perdida de los ochenta.

Cabe preguntarse entonces, cuál de las dos citadas crisis fue más grave. Si tomamos como indicador la diferencia entre el valor máximo y mínimo del PIB *per capita*, la Gran Depresión fue más profunda, ya que la caída entre 1929 y 1932, en términos de la tasa acumulada total, fue del 27,0% en México, del 19,0% en Argentina y del 10,0% en Brasil, frente al 9,0; 12,0 y 13,4% respectivamente del período 1980-1983. Esta última recesión, sin embargo, fue más prolongada, ya que no terminó en 1983 y los resultados son distintos si se considera un período mayor. De hecho, si se comparan las tasas de crecimiento medias anuales de las décadas de 1929-1940 y 1980-1990, en Brasil fueron 0,8 y -0,5%, en México 0,5 y -0,3%, y en Argentina -0,5 y -2,3%, es decir, menos severos en la primera que en la segunda (ver gráfico 1).

Tras la mayor caída acumulada del PIB durante Gran Depresión de los años treinta, la crisis fue seguida por una recuperación más estable, como se observa en las trayectorias de aquél en términos absolutos y *per capita* en los gráficos 1, 2, 3 y 4. En México y Brasil no volverían a observarse más de dos años caídas sucesivas de la renta por persona desde la década de 1930 hasta la de 1980, mientras en Argentina no tuvo lugar ninguna después de la recesión de 1929 y hasta 1948.

GRÁFICO 1

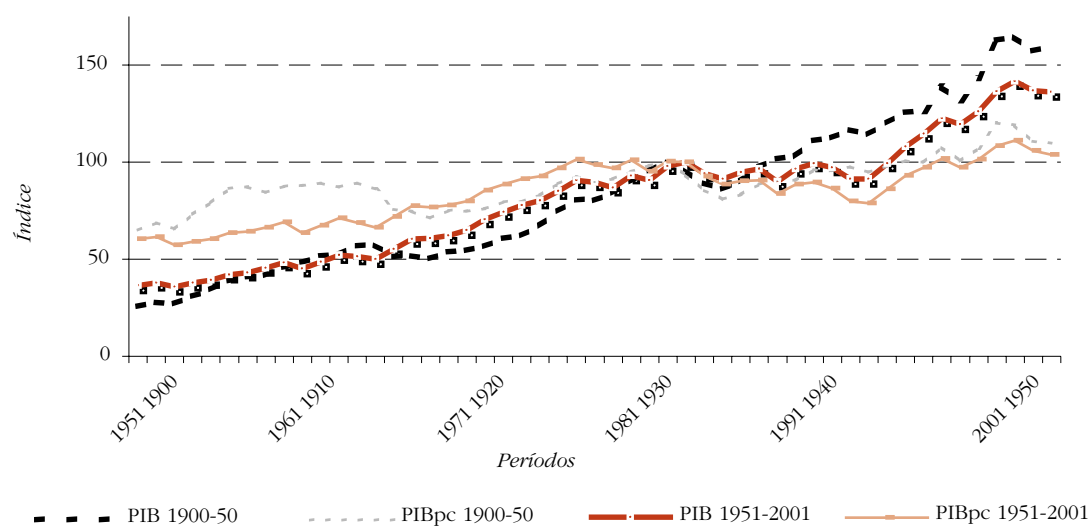
PIB PER CAPITA DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO 1900-2001 (US DÓLARES DE 1990)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de P. Astorga; A. Bergés; E. V. K. FitzGerald. *The Oxford Latin American economic history database. OXLAD*. Latin American Centre, Univ. of Oxford, 2003 (<http://www2.qeh.ox.ac.uk/oxlad/> [consulta abril 2006]), y *Productivity growth in Latin America during the twentieth century*. Oxford: Queen Elisabeth House, Univ. of Oxford, 2003.

GRÁFICO 2

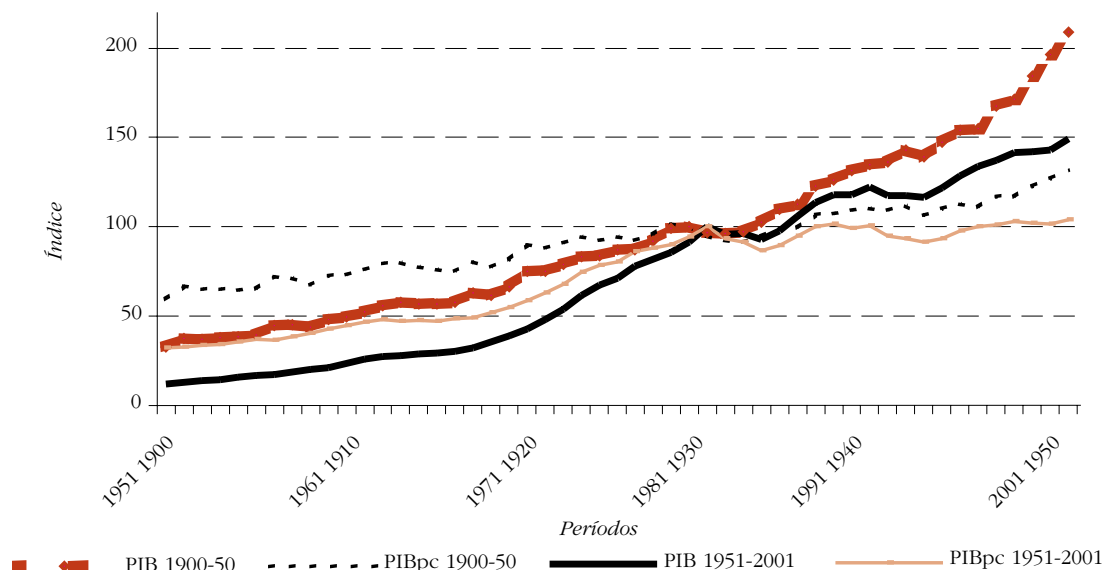
ÍNDICES DEL PIB DE ARGENTINA (1929 Y 1981 = 100)



Fuente: La misma del gráfico 1.

GRÁFICO 3

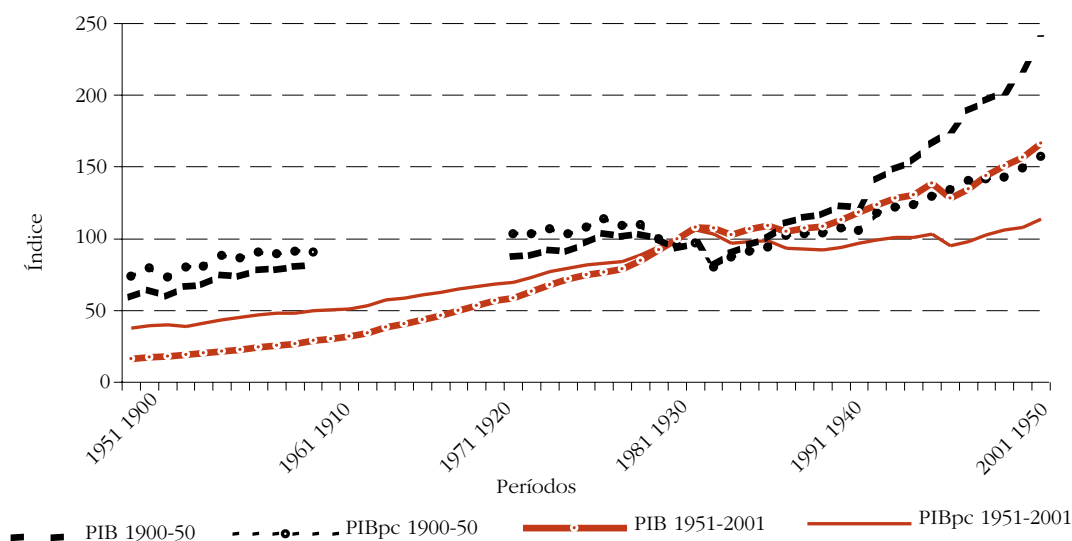
ÍNDICES DEL PIB DE BRASIL (1929 y 1981 = 100)



Fuente: La misma del gráfico 1.

GRÁFICO 4

ÍNDICES DEL PIB DE MÉXICO (1929 y 1981 = 100)



Fuente: La misma de la gráfico 1.

Otra forma de examinar la extensión de la crisis es considerar que el nivel de PIB *per capita* del momento en que se inició la Gran Depresión se recuperó en Brasil en 1936, en México en 1941 y en Argentina en 1942 (ver gráfico 1). En cambio en la Década Perdida, dicho nivel previo a la recesión no volvió a superarse en el primero hasta 1997, en el segundo hasta 1996 y en el tercero hasta 1999. Además, de 1980 a 2001 han tenido lugar varias caídas del ingreso por habitante durante más de un año consecutivo; tres veces en México y seis en Brasil y Argentina, lo cual pone en duda que se haya recobrado una senda de crecimiento estable. Lejos de estar frente a una clara reanimación, los porcentajes de incremento de la renta entre 1980 y 2000, no sólo han sido más bajos, sino también más volátiles que en fases anteriores, como se observa en la desviación típica de

estos últimos en cada período, tanto en términos absolutos como por persona (ver cuadro 1).

Evidentemente, el contexto internacional del crecimiento fue distinto en cada una de las fases citadas, por lo que debemos considerar otras variables externas e internas que incidieron en la evolución económica general. Entre las primeras destacaron como más importantes las fluctuaciones en los flujos de inversión directa extranjera y la reducción de los intercambios mercantiles mundiales por el progresivo proteccionismo en los años treinta, frente a una coyuntura comercial más favorable en los ochenta, que permitió un aumento de las exportaciones mayor que el de la producción, pese a las restricciones en el acceso a la financiación exterior.

La mayor volatilidad del PIB absoluto o *per capita* es un indicador de las trayectorias

CUADRO 1

TASAS DE CRECIMIENTO Y VOLATILIDAD DEL PIB ABSOLUTO Y *PER CAPITA* EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO, 1900-2000 (PORCENTAJES Y DESVIACIONES TÍPICAS)*

Períodos	PIB			PIB <i>per capita</i>		
	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México
1900-2000	3,2	4,5	3,8	1,1	2,0	1,9
1900-1929	4,8	3,9	1,8	1,5	1,8	1,1
1929-1950	2,3	3,6	4,2	0,4	1,3	2,2
1950-1980	3,4	7,3	6,2	1,7	3,9	3,3
1980-2000	1,6	2,0	2,6	0,2	0,2	0,6
Períodos	Volatilidad			Volatilidad		
	Argentina	Brasil	México	Argentina	Brasil	México
1900-2000	1,6	1,0	1,2	4,6	1,9	2,3
1900-1929	1,1	1,2	2,8	3,3	2,6	5,1
1929-1950	2,4	1,0	1,5	12,2	2,5	2,7
1950-1980	1,3	0,5	0,3	2,5	0,7	0,7
1980-2000	3,4	1,8	1,5	27,6	17,6	10,1

* Volatilidad es la desviación típica de los porcentajes medios de crecimiento del PIB en cada período.

Fuente: La misma del gráfico 1.

macroeconómicas de crecimiento. Entre 1980 y 2000 tuvo un valor más elevado que en las restantes fases y, en particular, que en el período equivalente posterior a la Gran Depresión (1929-1950). La crisis más reciente, por lo tanto, provocó más incertidumbre sobre las perspectivas de crecimiento, pero lo más grave y también más obvio es que el ingreso no se reparte igual entre todos los habitantes, y todos los estudios recientes observan que en la última década su distribución ha sido cada vez más desigual y que esto ha afectado particularmente a los grupos más vulnerables⁹.

Crisis y cambio estructural

Las crisis, como procesos de transformación estructural, ocurren en períodos más largos. La primera de ese tipo en la América Latina contemporánea fue la transición del modelo colonial y su sistema de producción tradicional, propio del Antiguo Régimen, al de economía nacional integrada en el sistema internacional del siglo XIX. Los principales cambios estructurales y de política económica dieron lugar al denominado modelo de «crecimiento orientado por las exportaciones».

Aún hoy resulta relevante entender el funcionamiento del modelo exportador, pues lo que Simon Kuznets llamó «crecimiento económico moderno»¹⁰, en los países europeos ha sido explicado por los éxitos o fracasos de la industrialización, pero en los latinoamericanos debe hacerse por los resultados de los procesos de promoción de las exportaciones de productos primarios, resultante de la expansión comercial, financiera y tecnológica de la economía internacional en su primera fase de globalización¹¹.

Las pautas de integración de América Latina en la economía del siglo XIX han tenido gran importancia para el resto de los países en desarrollo en el XX. Antes de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las naciones conocidas actualmente como «menos desarrolladas» no se habían emancipado. De los sesenta Estados independientes participantes en la Sociedad de Naciones, la tercera parte fueron latinoamericanos¹², y esa proporción fue incluso superior en Bretton Woods en 1944. Cabe agregar que los de renta *per capita* baja o media eran identificados entonces como economías exportadores de productos primarios, más que con problemas de desarrollo¹³.

9. Ver, por ejemplo, J. L. LONDOÑO; M. SZÉKELY. *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventas*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 352); INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Economic and social progress in Latin America 1998-99: facing up to inequality in Latin America*. Washington: IDB, 2000; J. BEHRMAN y otros. *Economic reforms and wage differentials in Latin America*. Washington: World Bank, 2000 (Working Paper; 435), o M. SZÉKELY y otros. *Do we know how much poverty there is?* Washington: Inter-American Development Bank, 2000 (Research; 437), así como el trabajo de R. Thorp en este volumen.

10. S. KUZNETS. *Modern economic growth*. New Haven: Yale Univ. Press, 1966.

11. WORLD BANK. *Globalization, growth and poverty. Building and inclusive world economy*. Washington: WB, 2001.

12. Fueron veinte los países latinoamericanos que se integraron en ella. Costa Rica se retiró luego, el 1 de enero de 1927, y Brasil el 13 de junio de 1928. Ver SOCIEDAD DE NACIONES. *Le cours et les phases de la dépression économique mondiale (Rapport présenté à l'Assemblée de la Société des Nations-Oblin)*. Geneva: 1931.

13. En las reuniones de Bretton Woods sólo participaron algunas naciones latinoamericanas. Refiriéndose a la mayoría de ellas, John M. Keynes señaló: «Se ha invitado a veintidós países que claramente no tienen nada que contribuir y meramente recargarán el terreno, a saber: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Haití, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela, Perú, Uruguay [...] La casa de monos más monstruosa reunida en muchos años». Cita procedente de los escritos del referido autor editados por D. E. MOGGRIDGE (ed.). *The collected writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, Cambridge Univ. Press, 1980, p. 26.

Aunque se generaliza sobre el modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, el alcance o éxito de la transformación de las economías a través de ellas y de los flujos internacionales de factores, como observó Victor Bulmer-Thomas, fueron muy diversos¹⁴. En la segunda mitad del siglo XIX Argentina y Chile superaron ampliamente los criterios de cambio estructural, Cuba, Uruguay y Brasil estuvieron próximos a cumplir esos objetivos; pero la mayoría de los países, y en particular los más importantes en el período colonial —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, México— y los de América Central, quedaron muy lejos de los umbrales críticos requeridos para que el crecimiento del sector externo indujera a la transformación de la economía tradicional.

Los patrones de especialización por productos y regiones de destino del modelo exportador de materias primas condicionaron, aunque no determinaron, las transformaciones estructurales e institucionales posteriores. A principios del siglo XX, todas las economías latinoamericanas estaban altamente especializadas en sus exportaciones. En 1913, sólo dos artículos representaban el 78% de las brasileñas, y alrededor del 40% de las argentinas, mexicanas y peruanas, que eran las más diversificadas. Esto sigue siendo un aspecto crucial, ya que los estudios más recientes indican que los países con una alta concentración de su comercio sufren mayor inestabilidad macroeconómica y les resulta más difícil afrontar la volatilidad financiera internacional.

Durante el siglo XX, todos los países de América Latina experimentaron transformaciones

estructurales y fueron diversificando sus exportaciones, pero tan sólo Brasil y México lograron que los productos primarios representasen menos de la mitad de aquéllas. Aún a principios del tercer milenio, dos artículos siguen acaparando más del 75% del comercio exterior boliviano, cubano, salvadoreño y venezolano, y más del 50% del colombiano, chileno, hondureño y nicaragüense.

La segunda gran crisis como transformación estructural tuvo lugar con la Gran Depresión que, como dice Augus Maddison, marcó un punto de inflexión en las estrategias de crecimiento iniciadas en el siglo XIX¹⁵. La recesión de los años treinta provocó cierto pesimismo frente a la exportación de bienes primarios, en gran medida explicada por la difícil situación que atravesaron los países especializados en su producción ante el deterioro de sus relaciones de intercambio y las restricciones comerciales y financieras internacionales.

Las dificultades para financiar con las exportaciones de bienes primarios la demanda de importaciones exigieron la adopción de medidas que de algún modo favoreciesen la sustitución de estas últimas por la producción interna. La Segunda Guerra Mundial prolongó las restricciones para las transacciones comerciales y financieras internacionales y, en consecuencia, las citadas políticas de sustitución de importaciones, y en la postguerra el proceso de industrialización enfocado con ese criterio se convirtió en un nuevo modelo de crecimiento en América Latina¹⁶, con lo cual dicha estrategia planteó un conflicto con los

14. Ver V. BULMER-THOMAS. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994, caps. 4 y 5.

15. Ver A. MADDISON. *Dynamic forces in capitalist development*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1991.

intereses que pretendían el retorno a un orden más librecambista¹⁷.

Diversos estudios han indicado que el tamaño y las funciones del Estado han aumentado con las crisis económicas¹⁸, sin embargo, ha sido escasa la atención que han recibido las transformaciones en las estructuras fiscales que reflejan cambios en los patrones de crecimiento. En los países menos desarrollados, la expansión de las actividades gubernamentales ha estado relacionada con la importancia de los intercambios mercantiles y de la financiación externa. En general, las estructuras tributarias progresivamente basadas en impuestos sobre tales intercambios se han dado en sociedades tradicionales que han realizado un proceso de apertura de su comercio exterior¹⁹.

Una primera cuestión derivada de lo anterior es si una estructura tributaria dependiente del comercio exterior permite vincular los

ingresos fiscales a una base imponible con un crecimiento mayor que la renta nacional. En Argentina, Brasil y México, desde el último cuarto del siglo XIX, ocurrió un notable incremento de las exportaciones que posibilitó un aumento de las importaciones, que a su vez proporcionaban la mayor parte de dichos ingresos. En 1900, los gravámenes sobre los intercambios mercantiles externos representaban un 60,8% de las recaudaciones totales de la Hacienda en Argentina, un 68,5% en Brasil y un 49,7% en México, y en 1930 todavía significaban un 58,1, un 57,3 y un 41,6% respectivamente. Como se aprecia en el cuadro 2, los porcentajes medios por decenio en el período 1900-1955 confirman la importancia de la relación entre comercio exterior y fiscalidad, en particular durante la primera mitad de esos años (1920-1930)²⁰.

Desde la Primera Guerra Mundial y, en particular, a partir del inicio de los años treinta, en

16. En 1949, el pesimismo frente a las exportaciones primarias y la necesidad de industrialización se expresaba por parte del director de la CEPAL. *Estudio económico de América Latina*. New York: CEPAL, 1950, de la siguiente forma: «anteriormente a la Gran Depresión, el desarrollo de los países latinoamericanos recibía un gran estímulo del extranjero a través del constante aumento de las exportaciones. No hay motivo para creer, al menos por el presente, que este fenómeno volverá a presentarse con la misma extensión [...]. Estos países ya no tienen alternativas entre un vigoroso crecimiento, por este cauce, y la expansión interna a través de la industrialización. La industrialización se ha convertido en el más importante medio de expansión [...]», R. PREBISCH. «El desarrollo económico de América Latina. Algunos de sus principales problemas». *Boletín Económico de América Latina* (Santiago de Chile). 7/1 (1962), p. 1-24 (primera edición en 1950), cita en la p. 6.
17. Ver A. FISHLOW; E. CARDOSO. *Latin American economic development, 1950-1980*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1989 (Working Paper; 3.161), E. V. K. FITZGERALD. «ECLA and the formation of Latin American economic doctrine». En: D. ROCK (ed.). *Latin America in the 1940's: war and postwar transitions*. Berkeley: UCLA, 1994, p. 89-108, R. THORP. «A reappraisal of the origins of import-substitution industrialisation: 1930-1950». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). Quincentenary Supplement (1992), p. 197-218, y *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the twentieth century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.
18. Ver, por ejemplo, M. BECK. *Government spending: trends and issues*. New York: Praeger, 1981, o R. HIGGS. *Crisis and Leviathan*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1987.
19. De acuerdo con D. GREENAWAY. *Crisis and Leviathan*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1984, p. 71: «las características de los países con bajos ingresos por habitante, en muchos casos, definen la dependencia de los impuestos sobre el comercio exterior por una necesidad más que como una elección». Ver también A. R. CHOWDHURY. «Fiscal dependence on trade taxes and the level of economic development: a comment». *Applied Economics* (Coventry). 25/11 (1993), p. 1393-1397; I. M. COLE. «Fiscal dependence on trade taxes and economic development: additional results and a reconciliation of the empirical evidence». *Applied Economics* (Coventry). 24/12 (1992), p. 1321-1351; N. GEMMEL. «Fiscal dependence on trade taxes and economic development: some new evidence». *Scottish Journal of Political Economy* (Glasgow). 40/1 (1993), p. 56-68, y D. GREENAWAY; C. MILNER. «Fiscal dependence on trade taxes and trade policy reform». *Journal of Development Studies* (Cambridge). 27/3 (1991), p. 95-132.
20. Ver D. DÍAZ FUENTES. *Las políticas fiscales latinoamericanas frente a la Gran Depresión: Argentina, Brasil y México (1920-1940)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993, y *Crisis y cambios estructurales en América Latina: Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*. México: FCE, 1994.

Argentina, Brasil y México se puso en evidencia que las rentas fiscales derivadas del comercio exterior ya no seguían creciendo con tanta rapidez como el ingreso nacional. De esta forma, surgió la necesidad de utilizar otras bases impositivas, principalmente, las transacciones internas, y con ello se produjo un cambio en las estructuras tributarias²¹.

Las modificaciones en las estructuras fiscales dependientes de los gravámenes sobre el comercio exterior generan «insuficiencias tributarias», primero, porque cambia la forma en que los ciudadanos perciben los impuestos y, segundo, porque la modernidad, aunque sea deseable, se debe pagar con nuevas cargas (directas e indirectas)²².

CUADRO 2

INDICADORES FISCALES DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO, 1900-2000

(PORCENTAJES MEDIOS POR DECENIO)*

Países e Indicadores	1900-1910	1911-1920	1921-1930	1931-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
Argentina										
IC exterior	50,5	46,9	47,7	31,7	11,1	4,3	4,6	19,1	12,3	6,0
I renta	2,9	1,8	3,2	11,8	30,0	30,7	20,0	12,1	6,2	11,0
Ingreso fiscal	7,6	5,6	6,6	8,8	8,4	8,8	10,7	11,7	13,6	
Saldo fiscal	-1,2	-1,6	-1,9	-2,2	-4,8	-4,4	-2,4	-3,5	-1,8	-1,3
Brasil										
IC exterior	52,6	41,7	39,7	30,8	12,1	7,2	8,5	7,7	2,3	2,2
I renta	0,0	0,0	2,2	6,6	23,9	31,2	26,6	26,4	19,0	16,5
Ingreso fiscal	12,5	9,8	8,0	9,4	8,3	7,7	10,0	24,3	24,4	
Saldo fiscal	-0,6	-4,1	-1,5	-1,8	-1,0	-2,2	-2,9	-7,8	-3,5	-5,1
México										
IC exterior	38,1	nd	31,6	26,3	27,3	26,5	19,9	13,2	6,6	4,9
I renta	0,0	nd	7,4	14,6	23,7	27,7	36,8	38,8	27,9	29,4
Ingreso fiscal	5,4	nd	6,1	7,7	8,7	8,1	12,1	16,7	14,9	
Saldo fiscal	0,8	nd	0,6	-0,1	-0,5	-1,8	-3,5	-2,4	-8,5	-0,5

* IC exterior e I renta: impuestos sobre el comercio externo y la renta respecto a los ingresos tributarios totales del Gobierno central; Ingreso y Saldo fiscal totales, también del Gobierno central como porcentajes del PIB; nd: no disponible.

Fuente: Calculados a partir de los datos de D. Díaz Fuentes, *Las políticas fiscales latinoamericanas frente a la Gran Depresión: Argentina, Brasil y México (1920-1940)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993, y *Crisis y cambios estructurales en América Latina: Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*. México: FCE, 1994.

21. Ver V. TANZI. «The theory of tax structure change during economic development: a critical survey». *Revista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze* (Roma). 32 (1973), p. 199-208, y «Quantitative characteristics of the tax system of developing countries». En: D. Newbery; N. Stern (eds.). *The theory of taxation in developing countries*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1987, p. 205-411.

22. En un período de crecimiento, un sistema elástico es conveniente y ventajoso, en especial si los gastos públicos tienden a crecer más rápido que la renta, y dado que la aplicación de nuevos impuestos o el aumento de los existentes tiene costes administrativos y políticos.

Evidentemente, las modificaciones en las estructuras fiscales dependen del nivel de desarrollo y de la apertura comercial de una economía, que a la vez está determinada por su tamaño, y por las variaciones en la orientación de su crecimiento, ya sea hacia el mercado externo o interno. Durante la década de 1930, los gobiernos de México, Brasil y Argentina y de otros países latinoamericanos introdujeron nuevos impuestos sobre las ventas y la renta y contribuciones a la Seguridad Social²³. En los tres ocurrieron cambios de distinto tipo en el campo político-económico y sus sistemas tributarios experimentaron transformaciones mayores que en cualquier otro momento anterior o posterior²⁴, que además son muy relevantes para comprender las restricciones y limitaciones de los modelos de crecimiento, tanto en términos del equilibrio presupuestario, como del alcance de la distribución de la renta²⁵.

Crisis y cambios de políticas

La crisis, como un proceso de decisiones políticas que se adoptan en momentos en que la continuidad de un sistema resulta inviable, nos conduce nuevamente a revisar la Gran Depresión y la Década Perdida. Esta

última compartió algunos rasgos en ese sentido con la primera. En ambos casos existieron distintas opciones para afrontar las dificultades y de las dos surgieron discontinuidades frente a los patrones de las políticas económicas del pasado. La experiencia de la recesión de los años treinta resultó decisiva en las nuevas funciones del Estado y en la evolución de la economía internacional después de la Segunda Guerra Mundial; mientras la de los ochenta determinó los lineamientos del Consenso de Washington y las reformas estructurales orientadas a facilitar el funcionamiento del mercado en la nueva fase de globalización posterior a la Guerra Fría²⁶. Además, es posible señalar aspectos concretos motivados o inspirados por las dos citadas crisis que han tenido consecuencias a nivel práctico y teórico hasta la actualidad.

La Gran Depresión sigue constituyendo un hito de la historia económica internacional²⁷. Algunas de las principales consecuencias que se atribuyen a los acontecimientos de los años treinta estarían en los orígenes de las políticas desfavorables para la evolución de las economías latinoamericanas durante el resto del siglo XX²⁸. Desde la Primera Guerra

23. Ver C. MESA-LAGO. «La seguridad social en América Latina». En: Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social de América Latina*. Washington: BID, 1991, p. 185-227.

24. Ver D. DÍAZ FUENTES. *Las políticas fiscales...* [20], y *Crisis y cambios estructurales...* [20].

25. Ver E. V. K. FITZGERALD. «The new trade regime, macroeconomic behaviour and income distribution in Latin America». En: V. Bulmer-Thomas (ed.). *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*. New York: St. Martin's, 1996, p. 30-52; V. TANZI; H. ZEE. «Fiscal policy and long-run growth». *Inter-American Development Bank Staff Papers* (New York). 44/2 (1997), p. 179-209, y E. TALVI y otros. *Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience*. Washington: Inter-American Development Bank, 1998 (Working Paper; 367).

26. Ver J. WILLIAMSON. «What does Washington mean by policy reform?». En: J. Williamson (ed.). *Latin America adjustment: how much has happened*. Washington: Inst. for International Economics, 1990.

27. Así lo han estimado B. EICHENGREEN. «Macroeconomics and history». En: A. J. Field (ed.). *The future of economic history*. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1987, p. 62, o P. TEMIN. «La Gran Depresión en Europa». En M. CABRERA y otros. (coords.). *Europa en crisis, 1919-1939*. Madrid: Fund. Pablo Iglesias, 1991, p. 77, y *Lecciones de la depresión*. Madrid: Alianza, 1995, entre otros.

28. La Gran Depresión de los años treinta habría sido la causa u origen de las «políticas macroeconómicas populistas» que perjudicaron a las economías latinoamericanas, como consideraron J. SACHS. *Social conflict and populist policies in Latin America*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1989; R. DORNBUSCH; S. EDWARDS (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: Chicago Univ. Press, 1991; R. KAUFMAN; B. STALLINGS. «The political economy of Latin American populism». En: R. Dornbusch; S. Edwards (eds.) *The macroeconomics of populism...* [28], p. 15-34, o P. DRAKE. «Comment:

Mundial, el desencanto con el liberalismo fue en ascenso, y ello contribuyó a la consolidación de regímenes autoritarios y de un orden económico nacional e internacional «orientado por el Estado».

Los cambios de las políticas económicas se consolidaron con el denominado orden económico de Bretton Woods, tras la conferencia de las Naciones Unidas celebrada en 1944 y de la que surgieron el Fondo Monetario Internacional (FIMI o MF en inglés), el Banco Mundial (World Bank) o el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). La premisa básica de este orden fue que los Estados, como principales agentes de las relaciones exteriores, podían y debían hacer algo, a escala ecuménica y nacional, para evitar las recesiones y el desempleo, que acarreaba pobreza, marginación y guerras. Dichos Estados, por su naturaleza, o por defecto, fueron considerados los únicos interlocutores acreditados internacionalmente para la financiación de la reconstrucción y del desarrollo de la economía a que contribuirían el crecimiento y el comercio. El supuesto subyacente de aquel modelo era que un planeta libre de las amenazas bélicas (seguridad militar) requería de un mundo también libre de las amenazas de la pobreza y la exclusión (seguridad económica y social): «Estado del Bienestar» para evitar un «estado de guerra», como señalan Mahbub Ul Haq y otros²⁹.

La Gran Depresión contribuyó, así, a la configuración del «orden económico mundial»

de Bretton Woods, que definió un marco institucional para el desarrollo económico y el desempeño de ciertas funciones de un sector público internacional. En principio, los organismos especializados perseguían los objetivos de estabilidad cambiaria, mayor intercambio comercial, menores restricciones financieras, e incluso de pleno empleo. Estas instituciones se crearon, fundamentalmente, para evitar que se repitieran otras crisis como la de los años treinta³⁰.

Tras la Gran Depresión, además, se asignó una función económica más amplia y discrecional al sector público, la formación de la política pública se convirtió en una fuerza mucho más activa para las economías nacionales. Con el keynesianismo, el pleno empleo, la seguridad social y la responsabilidad político-social de los gobiernos se constituyeron en atributos del Estado. La crisis, asimismo, provocó cierto pesimismo frente a la exportación de productos primarios, en gran medida, debido a las dificultades que atravesaban los países especializados en ella por el deterioro de sus relaciones de intercambio y las restricciones comerciales y financieras internacionales, lo que favoreció la sustitución de importaciones, que después de la Segunda Guerra Mundial se convertiría en un nuevo modelo de crecimiento³¹.

Desde 1930 hasta los años ochenta hubo un elemento de homogeneidad en el enfoque de las políticas económicas en América

the political economy of Latin American populism». En: R. Dornbusch; S. Edwards (eds.). *The macroeconomics of populism...* [28], p. 35-40, y *Labor movements and dictatorships: the Southern Cone in comparative perspective*. Baltimore, London: Johns Hopkins Univ. Press, 1996.

29. M. UL HAQ y otros. *The UN and the Bretton Woods institutions*. London: Macmillan, 1995.

30. La economía de todo período y lugar refleja, no sólo las demandas políticas contemporáneas, sino también interpretaciones profesionales cruciales de los acontecimientos reales del pasado reciente. Los economistas británicos y estadounidenses siguieron dominando la profesión y su tema principal de debate en el período 1945-1950 no fue la guerra de 1939-1945, que no se prestaba con facilidad al análisis con los instrumentos de su disciplina, ni encajaba bien en los debates ideológicos.

31. Ver E. V. K. FITZGERALD. «ECLA and the formation...» [17].

Latina: el «intervencionismo estatal» que, en general, ha sido poco ortodoxo debido a cuestiones distributivas y a débiles estructuras fiscales³². Angus Maddison señaló al respecto que la tendencia a subrayar las virtudes de los controles y de las medidas orientadas hacia el mercado interior fue fortalecida por la incapacidad de los presupuestos ortodoxos para afrontar la Gran Depresión, y por el éxito relativo de la heterodoxia desde la Segunda Guerra Mundial³³. En general, las principales interpretaciones sobre dichas políticas económicas adoptadas por los gobiernos tras la crisis de 1930 destacaron, como dijo Carlos Díaz Alejandro, por su carácter reactivo³⁴, por la influencia ideológica del keynesianismo, el papel de Estado del Bienestar y el populismo³⁵.

Los resultados económicos del cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial fueron notables en Europa, América y Asia, por ello esta fase ha sido calificada de «edad dorada del capitalismo». Contribuyeron notablemente al mismo las agencias especializadas y otros organismos de las Naciones

Unidas, como la CEPAL, y los bancos regionales, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, pero las principales instituciones económicas internacionales no tuvieron un alcance global, según Peter Willemsski, porque se mantuvo la amenaza de la «Guerra Fría» y un desafío por su carácter capitalista³⁶.

El desarrollo en las economías capitalistas a partir de 1945 fue posible con una creciente intervención del Estado a escala nacional e internacional. El propio éxito del modelo «dirigido por él» contribuyó a sentar los fundamentos para el funcionamiento de un sistema financiero y comercial orientado por el mercado y la iniciativa particular. Durante la referida edad dorada, la idea generalizada era que los países capitalistas se caracterizaban por ser economías mixtas, en las que se combinaban las empresas de propiedad privada y la intervención pública, del mismo modo que la acción individual se complementaba con la del Estado del Bienestar con el fin de promover una mayor igualdad de oportunidades para las personas.

32. Ver A. FISHLOW. «The Latin American state». *The Journal of Economic Perspectives* (Nashville). 4/3 (1990), p. 61-74.

33. A. MADDISON. *Las fases del desarrollo económico capitalista: una historia económica comparativa*. México: FCE, 1986, p. 61.

34. C. DÍAZ ALEJANDRO. «América Latina en los años treinta». En: R. Thorp (ed.). *América Latina en los años treinta. El rol de la periferia durante la crisis mundial*. México: FCE, 1998, p. 17-49.

35. Sobre la influencia del keynesianismo, ver D. DÍAZ FUENTES. «Keynesianismo *avant la lettre* o pragmatismo gubernamental». Inédito. Presentado al Congreso de la Sociedad Econométrica Internacional. México, 1992; *Las políticas fiscales...* [20], y *Crisis y cambios estructurales...* [20], acerca del Estado del Bienestar, C. MESA-LAGO. *Social security in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1978; *Seguridad social y pobreza*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1983; *Ascent to bankruptcy: financing social security in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1989; *Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial, 1989; *Economic and financial aspects of social security in Latin America and the Caribbean, tendencies, problems and alternatives for the Year 2000*. Washington: World Bank, 1991; *Portfolio performance of selected Social Security institutes in Latin America*. Washington: World Bank, 1991; «La seguridad social...» [23], p. 185-227; *Health care for the poor in Latin America and the Caribbean*. Washington: PAHO & IAF, 1992, y *Changing social security in Latin America*. Boulder, London: L. Rienner, 1994; C. ABEL; A. W. LEWIS (eds.). *Latin America, economic imperialism, and the state*. London: Athlone, 1985, y C. ABEL; A. W. LEWIS (comps.). *Welfare, poverty and development in Latin America*. Basingstoke: McMillan, St. Antony's College, 1993, y sobre el populismo, J. SACHS. *Social conflict and populist...* [28], y R. DORNBUSCH; S. EDWARDS. «The macroeconomics of populism in Latin America». *Journal of Development Economics* (Cambridge). 32 (1990), p. 247-277, y R. DORNBUSCH; S. EDWARDS (eds.). *The macroeconomics of populism...* [28].

36. P. WILLEMSKI. «The structure of the UN in the post-Cold War period». En: A. Roberts; B. Kingsbury (eds.). *United Nations divided world*. New York: ONU, 1993, p. 437-467.

La debacle de Bretton Woods en los años setenta (1971-1978) implicó un cambio en el orden económico mundial y en las prioridades de la política económica, del pleno empleo y el crecimiento sostenido, a la estabilidad macroeconómica. En esta nueva fase se redefinieron las funciones, el alcance temporal de la intervención del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en particular con los «programas de ajuste estructural» para los países en desarrollo. Por otra parte, en la década de 1980 los regímenes militares y autoritarios latinoamericanos entraron en decadencia, perdieron legitimidad internacional y, en el caso de los del Cono Sur exceptuando el chileno, fracasaron en sus intentos de liberalización económica. Desde entonces se fue consolidando un «orden orientado por el mercado», cuyo referente fue el denominado Consenso de Washington.

El fin de la Guerra Fría, con el colapso de los sistemas de planificación centralizada de la Europa oriental, además, no sólo ayudaron a cambiar, sino que también ampliaron el alcance internacional de las instituciones de Bretton Woods, que adquirieron una dimensión «global». Asimismo, esta una nueva fase de globalización de la economía ha estado relacionada con el progreso de la democratización. Se podría argumentar, por tanto, que si a principios del siglo XX la libertad económica y política estaban devaluándose, al finalizar el milenio volvían a revalorizarse.

Durante la Década Perdida de los años ochenta, el papel del Estado en el desempleo, crecimiento y desarrollo de la economía

fue profundamente cuestionado. A principios del decenio de 1990 surgió un amplio consenso y gobiernos de diversa orientación adoptaron políticas aperturistas orientadas por el mercado y a la iniciativa privada. A diferencia de las anteriores, esta última crisis no ha provocado un aumento, sino una reducción del tamaño y las funciones del sector público.

A principios de los años noventa, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y autores como Werner Baer y Sebastian Edwards pronosticaron que, con las nuevas políticas de reforma estructural, América Latina pasaría de la «década perdida» a un período de esperanza³⁷. Estas políticas se sintetizan en cinco áreas:

1. Liberalización comercial.
2. Desregulación financiera, con tipos de cambio competitivos y tipos de interés de mercado.
3. Privatizaciones con apertura a la inversión directa extranjera.
4. Reforma fiscal y tributaria, que se expresan en disciplina presupuestaria y mayor asignación del gasto en educación y salud.
5. Desregulación también del mercado de trabajo.

El alcance y los resultados de tales medidas son parte de un proceso en curso, y el hecho de que todavía estemos asistiendo a otra quiebra en los modelos de crecimiento plantea debates candentes sobre las referidas políticas y sus efectos sociales³⁸.

37. BANCO MUNDIAL. *La tarea acuciante del desarrollo*. Oxford: Banco Mundial, Oxford Univ. Press, 1991; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Progreso económico y social...* [23]; W. BAER y otros (eds.). *The crisis of the eighties and the opportunities of the nineties*. Urbana: Univ. of Illinois at Urbana, 1991, y S. EDWARDS. *Crisis and reform in Latin America*. Oxford, New York: World Bank, Oxford Univ. Press, 1995.

38. Ver E. FERNÁNDEZ-ARIAS; P. MONTIEL. *Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?* Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 351); E. LORA. *A decade of structural reform in Latin America: what has been*

Una evaluación preliminar de las reformas en curso permite observar, en términos de la liberalización comercial, que desde la década de 1980 los países latinoamericanos comenzaron a abrirse al exterior forzados por la propia necesidad de aumentar sus exportaciones y mejorar el saldo de la balanza mercantil para atender los servicios de la deuda externa. Este cambio de política respondió tanto a criterios internos como a las exigencias de los programas de estabilización y ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Posteriormente, en los años noventa, todos esos países suscribieron los acuerdos mercantiles multilaterales alcanzados en el marco de la última ronda del GATT, con lo cual, los aranceles, que en el decenio anterior eran como promedio de un 40%, se redujeron a menos del 10% en los albores del tercer milenio³⁹.

La liberalización financiera, por otra parte, fue una forma de acceder a recursos y de atenuar los desequilibrios por cuenta corriente de la balanza de pagos. Fue, asimismo, más modesta que la comercial y no todos los países la llevaron a cabo. México y Argentina estuvieron entre los que la aplicaron de un modo más drástico en términos de desregulación de los tipos de interés, reducción de las exigencias sobre reservas mínimas bancarias y adopción de los criterios de regulación prudencial de Basilea.

Tanto en la liberalización comercial como en la financiera, el enfoque de los organismos económicos internacionales fue reducir la intervención, las regulaciones y la participación

del Estado; una perspectiva que ha sido cuestionada o matizada recientemente por los propios responsables de dichas instituciones⁴⁰.

La disciplina presupuestaria fue alcanzada mediante la contención del gasto público (económico y social), la apertura a la IDE (Integrated Development Environment) y el aumento de los recursos por privatización y deuda, más que a través de un incremento de la recaudación tributaria, con lo cual se dio prioridad a maximizar en el corto plazo los ingresos por la venta de activos, no contemplando el desarrollo de marcos reguladores que permitiesen un funcionamiento eficiente de los mercados de los sectores privatizados. Además, allí donde el Estado debía haber ejercido un papel activo, como en la reforma fiscal o en la evaluación y asignación del referido gasto social, su actuación fue muy limitada o nula.

Se ha aducido que las reformas fiscales han sido acotadas por las dificultades de introducir cambios en las estructuras tributarias o en la efectividad, la recaudación o los límites de las bases impositivas, pero lo cierto es que se optó por maximizar otras fuentes de financiación y recursos en el corto plazo. Esta opción ha condicionado dichas reformas fiscales y distributivas y las seguirá condicionando en el futuro, y su lógica se halla en el enfoque de los organismos internacionales. Aquéllas han implicado una reducción del tamaño y de las funciones del sector público, justificado en el nuevo discurso favorable al mercado y deslegitimador

reformed and how to measure it. Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 348), y *Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it*. Washington: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper; 466), y E. LORA; U. PANIZZA. *Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000 (Working Paper; 471).

39. Ver E. LORA. *Structural reforms in Latin America...* [38].

40. Ver J. STIGLITZ. *Globalization and its discontents*. New York: Norton, 2002.

del Estado que se consolidó en el nuevo orden económico global de los años noventa⁴¹.

Para concluir, se pueden destacar cuatro aspectos que determinaron la evolución de las economías y de las políticas latinoamericanas tras las crisis de las décadas de 1930 y 1980. En primer lugar, los cambios en el sistema financiero mundial, en los años treinta, con la desarticulación del régimen monetario basado en el patrón cambio-oro y la contracción de los mercados de capitales, y en los noventa, con la internacionalización de las instituciones y los referidos mercados financieros⁴².

En segundo lugar, el impacto y la repercusión de las crisis mundiales sobre los patrones de crecimiento y el comercio mundial, en particular, para los países exportadores de materias primas, después de 1930, con la desintegración del sistema multilateral y el creciente proteccionismo. Y después de 1982, con los compromisos regionales y globales para eliminar barreras, hacerlas más transparentes y consolidar una gobernabilidad internacional de los intercambios en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

En tercer lugar, las políticas económicas aplicadas ante las crisis, con creciente intervención pública a partir de la Gran Depresión y, en contraste, liberalización y privatización tras la depresión de los años ochenta.

En cuarto y último lugar, el papel regulador de las economías en el corto y el largo plazo adquirido por el Estado, con su intervención directa desde los años treinta, en funciones como las de la banca central y o en una nueva gestión de la Hacienda Pública⁴³, y con la desregulación y la deslegitimación de su interferencia política en cuestiones monetarias y fiscales tras el Consenso de Washington⁴⁴.

Se destaca, a su vez, que una de las consecuencias más importantes de la Gran Depresión fue la modificación en las reglas del sistema monetario internacional —del patrón oro a los tipos de cambio flotantes e intervenidos—, y en las prioridades de política económica —del ajuste externo al interno o de la estabilidad al pleno empleo—.

Una vez que los principales países latinoamericanos se apartaron de la disciplina del patrón oro en los años treinta, las autoridades intervinieron eficazmente los tipos de cambio, y la confianza adquirida sería decisiva para asignar discrecionalmente las divisas en un concierto comercial y financiero internacional dominado por crecientes restricciones durante la Segunda Guerra Mundial⁴⁵. Tras establecerse las nuevas reglas del patrón dólar con la creación del Fondo Monetario Internacional, la mayoría de las naciones de

41. Ver J. CLIFTON; F. COMÍN; D. DÍAZ FUENTES. *Privatisation in the European Union: public enterprise and integration*. New York: Kluwer Academic Press, 2003.

42. En el decenio de 1930 dichos cambios fueron analizados por la SOCIEDAD DE NACIONES. *Le cours et les phases...* [12], e *International trade statistics*. Geneva: Liga de Naciones, 1933-1938, y actualmente por el INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Redrafting the reform agenda*. Washington: IMF, 2003, destacando que tienen mayor importancia las instituciones que el sistema de tipos de cambio.

43. Ver C. MARICHAL; D. DÍAZ FUENTES. «The emergence of central banks in Latin America: are evolutionary models applicable?». En: C. Holtfreirich y otros (eds.). *The emergence of modern central banking*. Adershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate, 2000, p. 279-319.

44. Tema abordado en E. CÁRDENAS, J. A. OCAMPO; R. THORP (eds.). *An economic history of twentieth century Latin America*. London, Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, 3 v.

45. D. DÍAZ FUENTES. «Models of growth and fiscal policy in Latin America: fiscal dependence on foreign trade and tax reforms». En: F. Comín; D. Díaz Fuentes; E. Schremmer (eds.). *Tax systems in historical perspective: equity or growth?* Madrid: Centro de Estudios Internacionales, Univ. Complutense de Madrid, 1999, p. 35-51.

América Latina mantuvieron restricciones sobre la cuenta de capital de la balanza de pagos con tipos de cambio fijos, salvo en los casos de Argentina, Brasil y Colombia que adoptaron tipos ajustables (*crawling exchange rates*).

El sistema de tipos de cambio ajustables fue aplicado en otros países en la década de 1960, y en los experimentos neoliberales bajo las dictaduras militares de los años setenta en Argentina, Chile y Uruguay se optó por ellos y por una liberalización financiera. Como era previsible, estas políticas llevaron a una apreciación real de los citados tipos de cambio y a la crisis de la deuda de los ochenta⁴⁶.

Los objetivos de los experimentos neoliberales de la década de 1970 no fueron otros que la estabilización a través de una liberalización financiera y del tipo de cambio. En este sentido fueron también claros antecedentes de las políticas que volverían a fracasar en los años noventa. En concreto, uno de los legados del Consenso de Washington fue que diversos gobiernos establecieron sistemas cambiarios «anclados» con el fin de alcanzar cierta estabilidad en los precios⁴⁷.

Conclusiones

En este artículo se han comparado las consecuencias de las dos principales crisis del siglo XX, fundamentalmente en las tres principales economías de América Latina. En primer lugar hemos considerado el alcance de las depresiones, en segundo lugar, algunos de sus efectos más importantes, que han alterado el propio funcionamiento estructural de los sistemas económicos y, finalmente, las decisiones estratégicas que han llevado a

adoptar reformas estructurales que pueden conducir a un desarrollo sostenible y equilibrado de dichas economías.

Uno de los primeros resultados que se han observado en la comparación de ambas crisis es que la de los años treinta fue más profunda, pero le siguió una senda de recuperación más estable y menos volátil que a la de los ochenta. Además, el nivel PIB por habitante previo se recobró más rápidamente tras la Gran Depresión. De hecho, todavía en 2003, el ingreso *per capita* es similar al alcanzado antes de la Década Perdida. Una mayor volatilidad, por tanto, parece ser un rasgo de las recesiones más recientes. Asimismo, se ha observado que la recuperación es inestable y muy distinta de la trayectoria de crecimiento que se inició tras el *crash* de 1930.

Una de las consecuencias directas de las mencionadas recesiones fueron los cambios estructurales de las economías. Tras la de 1930, con la crisis del modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, que tuvo mayor alcance en el desarrollo de la Argentina que en el de Brasil y México. Y después de 1982, con la transición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que en las décadas anteriores tuvo mayor impacto en el segundo y tercer país que en el primero, hacia otro orientado por el mercado.

La transición de los llamados modelos de desarrollo en América Latina ha tenido consecuencias que trascienden la fase histórica en que tuvieron lugar. De hecho, la mayoría de los países de la región y de los denominados *en desarrollo*, han seguido una trayectoria condicionada por el patrón de la especialización

46. Ver A. FOXLEY. *Latin American experiments in neo-conservative economics*. Berkeley: California Univ. Press, 1983.

47. Ver CEPAL. «Estudio que enfatiza la importancia de redistribuir el ingreso para reducir la pobreza en América Latina». *Notas de la CEPAL* (Santiago de Chile). 27 (2003), p. 1-27.

productiva y, en el caso concreto del sistema fiscal, por una dependencia directa e indirecta del comercio y la financiación exterior. La Gran Depresión puso de manifiesto que esa dependencia financiera de los Estados era insostenible y, por tanto, la necesidad de reformas tributarias. Sin embargo, ningún gobierno profundizó en ellas, con lo que el sistema impositivo fue insuficiente, además de neutro o regresivo, para corregir las desigualdades sociales.

Estos problemas de insuficiencia fiscal se complementan con lo señalado por las interpretaciones más recientes, que explican las limitaciones del crecimiento de América Latina por los escasos esfuerzos de acumulación de capital físico y humano, más que por las políticas proteccionistas o liberales⁴⁸. Mi opinión no contradice la importancia de dicha acumulación social, pero tales esfuerzos de inversión requieren instituciones que permitan su financiación y promuevan la igualdad de oportunidades.

Las crisis no son simples depresiones en la actividad económica, ni tampoco simples cambios estructurales automáticos en la economías, y guardan relación con los procesos de análisis o con las estrategias, que se comprenden mejor en la transición de los sistemas sociales, ya que si tras una crisis las esperanzas de recuperación resultan frustradas, conducen a un malestar con las reformas o, lo que es peor, a la desesperación.

Las crisis de los años treinta y ochenta del siglo XX en América Latina fueron seguidas de replanteamientos fundamentales en los principios del sistema político y económico que no han sido ajenos a los cambios en el entorno internacional. Ante las drásticas modificaciones en los sistemas monetario, financiero y comercial mundial en la década de 1930, los gobiernos de México, Brasil y Argentina adaptaron sus instituciones y adoptaron políticas orientadas a dar mayor protagonismo al Estado, que tuvieron sus consecuencias y se reflejaron en el nuevo orden establecido en Bretton Woods. Inversamente, la más reciente fase de globalización ha llevado a definir otras políticas, orientadas por el mercado, y uno de sus efectos más importantes ha sido, no sólo la desregulación, liberalización y privatización de las economías, sino también la pérdida de legitimidad de cualquier intervención pública en ellas. El rasgo positivo es que los procesos de democratización en curso, por el contrario, han dado mayor legitimidad, libertad y capacidad de cambio a los gobiernos. Más allá del alcance de las políticas en términos de la protección o la liberalización comercial y financiera, en el decenio de 1930, al igual que en la actualidad, las reformas tributarias y las dirigidas a una mejor asignación del gasto social siguen siendo tareas pendientes de dichos gobiernos democráticos.

48. Ver P. ASTORGA; A. BERGES; E. V. K. FITZGERALD. *Productivity growth in Latin America during the twentieth century*. Oxford: Queen Elisabeth House, Univ. of Oxford, 2003.

Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina

JOSÉ ANTONIO DÉNIZ ESPINOS

Introducción

En América Latina, desde la perspectiva de la valoración de los indicadores económicos y sociales, los últimos veinte años presentan un balance muy desfavorable, de tal grado que a las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX se las calificó de «década perdida» y de «media década perdida» respectivamente, y los inicios del nuevo milenio no indican un cambio tendencial nítido. El crecimiento de las economías ha sido insuficiente y las políticas aplicadas no han tenido la voluntad de mejorar la distribución del ingreso (la menos equitativa del mundo), mientras aumentó la pobreza y el desempleo; esto es, la inseguridad económica. Incluso, en el último caso, en 2002 se alcanzaron cotas que son las más altas de la historia latinoamericana, superando los peores registros del decenio de 1980¹.

Desde esta constatación se pretende cuestionar las posiciones que hacen un balance favorable de las políticas neoliberales que se han practicado durante los últimos años en

los países de la región, poniendo en duda (sin que con ello se desconozca que determinadas reformas son «sensatas a largo plazo») que los objetivos no alcanzados se deban, como señala Joseph Ramos a: «importantes errores técnicos en su aplicación, porque el neoliberalismo criollo idealiza el mercado y parece atribuirle la capacidad de ajustarse rápida, automática y eficazmente a toda perturbación o cambio de política»². Y pensando, por el contrario, que su fracaso, en los términos señalados es el resultado de su propio estilo de desarrollo.

Para demostrar esta tesis, inicialmente, se hace un recorrido histórico de cómo los diferentes estilos de desarrollo incidieron en las relaciones entre el crecimiento económico y la desigualdad social en América Latina, para, de inmediato, analizar una serie de causas que llevaron a un incremento de la inseguridad económica. Posteriormente, como posible respuesta superadora de los obstáculos observados que impiden una mayor equidad

1. Para éstos y otros datos estadísticos, ver los informes de la CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002, y *Panorama social de América Latina 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

2. J. RAMOS. «Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 62 (1996), p. 16.

e igualdad de oportunidades, se introducen unos comentarios sobre el significado estratégico que tendría para otro estilo de desarrollo la noción de ciudadanía, considerada a través de diferentes concepciones y de las nuevas formas o escenarios en que se presenta. Finalmente se concluye con unas reflexiones generales.

El crecimiento económico y la desigualdad social

Uno de los temas centrales del debate económico de los últimos años es la relación entre el crecimiento y la desigualdad. Cualquiera que sea el enfoque teórico al que uno se adhiera, el interés por el problema puede ser incluso por razones funcionales, como dice Debraj Ray al constatar que: «La presencia de desigualdad afecta al funcionamiento de la economía e impide (¿o quizá fomenta!) algún otro objetivo que nos interese»³. Lo cierto es que una gran parte de la población mundial accede a unos recursos muy limitados y que la desigualdad suele tender a generar más desigualdad, aunque sólo sea porque produce ineficiencia e impide aprovechar con plenitud la capacidad de las personas afectadas.

El resurgimiento del interés por estos temas ocurrió después de que en los años ochenta los análisis macroeconómicos fueran dominados por los problemas del ajuste y la estabilización a corto plazo, omitiendo cuestiones básicas del crecimiento que ahora retornan a un primer plano. No obstante, si bien para el progreso material se requiere de

la expansión sostenida de la producción, mediante la formación de capital, el avance técnico y el ahorro: «Sus relaciones están lejos de entenderse claramente [pues] las causas y los efectos entre ellas no carecen de ambigüedad [de modo que] el paraíso del crecimiento sostenido aún es evasivo»⁴. En general se está de acuerdo en que el fenómeno del crecimiento económico es un proceso complejo, por lo que es vital conocer diferentes experiencias y considerarlas desde una perspectiva histórica.

Precisamente entre las razones que explican esta atención se encuentra la de querer saber cómo repercutieron las reformas estructurales en el crecimiento económico y la desigualdad social de los países de América Latina. Para poder responder a dicha cuestión es bueno hacer un repaso a las transformaciones producidas en lo que suele denominarse el *estilo de desarrollo* que ha prevalecido en la región desde la última posguerra mundial, pues por tal se puede entender: «La configuración (estilizada) de los procesos efectivos de crecimiento y cambio sistemáticamente interrelacionados en una sociedad dada»⁵, o, con mayor exactitud: «La dinámica del funcionamiento de un país caracterizada por una configuración nítida de las fuerzas y pautas del crecimiento, la articulación con la economía internacional, el marco institucional de los incentivos y la regulación (el 'régimen de política'), y con los mecanismos para la apropiación de las rentas económicas y la acumulación del capital»⁶, por lo que, entonces: «El estilo de desarrollo

3. D. RAY. *La economía del desarrollo*. Barcelona: A. Bosch, 2000.

4. K. SCHMIDT-HEBBEL; L. SERVÉN; A. SOLIMANO. «Ahorro, inversión y crecimiento en los países en desarrollo». En: A. Solimano (comp.). *Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*. México: FCE, 1998, p. 97-98.

5. O. ALTÍMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina». En: A. Solimano (comp.). *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*. México: Trimestre Económico, FCE, 2000, p. 181.

6. O. ALTÍMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 182.

significa un conjunto particular de relaciones entre los mecanismos del crecimiento y los que distribuyen los ingresos»⁷.

Partiendo de este razonamiento, se comprueba que en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial el estilo que prevaleció se caracterizó porque el crecimiento se basaba en la exportación de recursos naturales con ventajas absolutas, en una industrialización protegida dirigida al mercado interior, en la expansión y diversificación del consumo privado y en el incremento sostenido del gasto público. En este proceso tuvo una relevancia determinante el papel del Estado, sobre todo por la función (distributiva) que cumplió la referida expansión del gasto público, con el que se financió la inversión considerada estratégica, se subsidió la inversión privada, se protegió a los sectores sociales emergentes y se consolidó una burocracia que tuvo considerables vínculos con las capas medias.

Todo lo anterior significa que las políticas de acumulación, a partir de la década de 1940, se basaron fundamentalmente en la apropiación de parte de las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales, siendo el Estado quien garantizaba las inversiones en las actividades consideradas estratégicas y también quien transfería recursos mediante el uso del crédito, los subsidios y las exenciones fiscales.

La acumulación de capital fue considerable en algunos países de América Latina, sobre todo en los más grandes, y comparable en ese período a la del Japón, Corea, Alemania o España. En términos generales, dicho estilo de desarrollo implicó una gran transformación del mercado laboral en un contexto de gran movilidad social y de acelerada

urbanización, que se expresó en la creación de nuevos empleos y en cambios de la estructura ocupacional. Supuso un incremento de la fuerza de trabajo urbana, la subutilización de la misma era una constante, con apreciables tasas de desempleo o de actividad en el sector informal. Por otro lado, la expansión de la educación fue también muy grande, lo que hizo posible que aumentara considerablemente la escolaridad de la mano de obra, aunque en muchos casos con una calidad muy limitada y una manifiesta desigual segmentación, además de falta de vinculación productiva en buena parte de la enseñanza superior. En todo caso, el sistema educativo sirvió como medio para la movilidad social y el fortalecimiento de las nuevas capas medias.

Esta situación no impidió que se ensanchara la brecha en el ingreso entre las economías de los países latinoamericanos y los más avanzados o centrales, ni tampoco permitió que mejorara la productividad, especialmente muy inferior a la de las naciones del sureste asiático, indicador que, ya en los años setenta, puso de manifiesto el agotamiento del modelo vigente. Sin embargo, la coyuntura económica mundial hizo posible retrasar durante un tiempo el estallido final de la crisis. Así, la gran liquidez internacional y la voluntad de la banca para prestar crearon la ilusión de que con tales recursos era factible disminuir la distancia entre la referida productividad y el gasto. La entrada de capital fue muy grande y en una buena parte de los casos se dirigió más al consumo que a la inversión productiva.

Mientras el grado endeudamiento externo aumentó considerable y progresivamente, se

7. O. ALTIMIR, «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 205.

hicieron más negativos los coeficientes deuda/producto y deuda/exportaciones, la entrada de capital era cada vez más necesaria para pagar los intereses de los préstamos y los beneficios del capital extranjero. Los términos de dicho endeudamiento habían cambiado, la situación mundial era distinta y el crecimiento económico se resintió porque los ingresos que se obtenían debían dirigir a cumplir con las obligaciones financieras contraídas en el exterior.

Con la crisis de la deuda externa la fragilidad fiscal se hizo más notable por las propias características estructurales de las recaudaciones que, además de inestables, solían obtener recursos inferiores a los demandados por los gastos públicos, que eran a su vez extremadamente rígidos. En muchos casos se intentó mejorar ese problema recurriendo a políticas monetarias como la devaluación de la divisa, que mejoraba la competitividad de los productos de exportación y, por tanto, aumentaba las citadas recaudaciones, aunque, en otros casos, se usó la sobrevaluación para intentar mantener la estabilidad de los precios. Así fue cómo se crearon situaciones dispares que, en algunas ocasiones y lugares, fueron más bien contraproducentes, pues obligaban a tributaciones adicionales en momentos recesivos o a un financiamiento inflacionario. En varios países el resultado de todo ello fue un estímulo para la fuga de capital.

Fue en 1982, con la imposibilidad del pago de la deuda externa de México, cuando la crisis estalló y marcó un punto de inflexión tal para las economías de los países de América Latina, que se ha considerado que su efecto es sólo equiparable en profundidad al de la depresión los años treinta. En todo

caso, quedaron en evidencia las fragilidades estructurales de las economías de la región, y no obstante pudiera considerarse que «sería interesante saber hasta cuándo podrían continuar creciendo con el estilo de desarrollo de la posguerra» de no haber mediado los factores que desencadenaron la crisis, lo cierto es que «no se puede conocer lo que no ocurrió efectivamente», y lo sucedido realmente demostró que dichas economías no tenían la capacidad para enfrentarse a unas nuevas circunstancias y desafíos. En efecto: «la vulnerabilidad externa, la fragilidad fiscal, la insuficiencia de ahorro nacional y el lento progreso técnico eran resultados estructuralmente interrelacionados de la continuación del estilo de desarrollo de la posguerra más allá de su etapa de maduración»⁸.

Si bien en los años anteriores en varios países de América Latina se habían llevado a cabo una serie de políticas de ajuste estructural con diferentes resultados macroeconómicos, ahora, como respuesta a la crisis de los años ochenta, de lo que se trataba era de intentar realizar unas reformas de ajuste externo que permitieran poner las bases para un crecimiento sostenido en el futuro. En términos generales se compartieron las metas de estabilidad macroeconómica y de competitividad internacional. Para ello era necesario cumplir con los siguientes objetivos: disciplina fiscal, mayor libertad comercial y mecanismos de mercado e inversión privada. Los pilares fundamentales de la estrategia reformista fueron: la apertura de dichas economías al comercio mundial, la privatización de empresas estatales, el aumento de las recaudaciones públicas con el incremento de los impuestos y la desregulación de los mercados. «Esto implicó un abandono radical del

8. Las citas anteriores y esta última proceden de O. ALTÍMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 184-186.

modelo de acumulación y crecimiento» existente en ese momento, puesto que el proceso de acumulación de capital correspondía ahora fundamentalmente a las empresas privadas, que debían ser capaces de responder a las señales del mercado y de exponerse a los precios internacionales. Por lo tanto: «la dinámica de crecimiento ha cambiado a favor de las exportaciones y de la inversión privada, y en contra del gasto público»⁹, pero reservándose al consumo privado el papel expansivo fundamental, ahora fortalecido por la disponibilidad de importaciones y de financiamiento.

De lo visto hasta ahora se deduce que, si bien se puede aceptar que no hay una relación unívoca entre el crecimiento económico y la desigualdad social, que el análisis exige más complejidad y la utilización de más variables, y «en principio», como plantea Óscar Altimir, «puede ser distinta (y evolucionar de manera diferente) con diversos estilos de desarrollo»¹⁰, el cambio de dicho estilo transformaría las bases de citada relación. Así se verifica, producto de diferentes estudios, que:

1. Durante la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento moderado o bajo fue acompañado de una desigualdad creciente, mientras que cuando el primero fue mayor frecuentemente mejoró la distribución del ingreso.
2. En los años sesenta, dicho crecimiento moderado fue acompañado también

por una desigualdad creciente o constante que, además, prevaleció cuando aquél fue más rápido.

3. En los setenta, finalmente, y en la mayoría de los casos, el crecimiento moderado o rápido, disminuyó la desigualdad, mientras el lento o bajo la aumentó; y en los ochenta la crisis perturbó por igual dicho crecimiento y la distribución del ingreso.¹¹

Ante la situación que se vivió en la década de 1980, se adoptaron unas reformas que respondieron a un nuevo estilo de desarrollo, que «se caracteriza por una distribución del ingreso más desigual que la anterior, correspondiendo en cada país un grado de desigualdad mayor a un similar ingreso *per capita* real»¹². El aumento de la desigualdad (en términos de ingreso y de riqueza) se comprueba en la caída de los salarios reales y en el incremento del desempleo y el subempleo, desplazándose la distribución de la renta a favor del cinco por ciento de población que mejor vive, produciéndose, por tanto, una mayor concentración de aquella, lo que hace pensar que el sesgo regresivo hay que asociarlo con los cambios ejecutados y que son propios a este estilo de desarrollo que algunos califican de emergente o directamente de neoliberal.

La inseguridad económica

En América Latina, después de expectativas intensas y elevados costes, la aplicación de políticas que respondían al estilo de desarrollo

9. Las dos citas son de O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 186-187.

10. O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 205.

11. Para más detalles sobre estos períodos y sus características, ver el trabajo de R. Thorp en este monográfico y su libro, R. THORP. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998.

12. O. ALTIMIR. «Desigualdad, pobreza y desarrollo...» [5], p. 208.

neoliberal trajo como resultado la agudización de las desigualdades sociales preexistentes y el surgimiento de otras nuevas, lo que provocó una generalizada sensación de inseguridad económica.

A pesar de que durante los años noventa la renta por habitante creció en América Latina con respecto al decenio precedente, la región no ha logrado recuperar ni el ritmo ni los niveles de expansión anteriores a la crisis de endeudamiento de 1982 y su cohesión social se ha debilitado. Por eso el temor a una reducción considerable en los ingresos, sobre todo por la pérdida del empleo, se convirtió en un componente relevante de la inseguridad económica.

Dani Rodrik, en un artículo preparado para el Banco Mundial, pero publicado en la *Revista de la CEPAL*, se pregunta ¿por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? Recurriendo a los datos de una encuesta realizada en un grupo de catorce países del área, comprobó (con las habituales diferencias entre ellos) que la mayoría de la población pensaba que sus padres habían vivido mejor, y que menos de la mitad consideraba que sus hijos tendrían una situación más favorable que la de sus progenitores. Pero, además, registró una fuerte demanda de seguridad social, sobre todo en lo que tiene que ver con el empleo, el desempleo y las pensiones, privilegiando la referida seguridad económica sobre la nacional¹³.

Los preguntados en la citada encuesta, como Dani Rodrik, pensaban que las causas fundamentales de la inseguridad económica son varias y que ésta es, en sí misma, multifacética, y destacaban, sobre todo, el llamado

«trauma de los años ochenta», la gran volatilidad macroeconómica y de las instituciones sociales y políticas. A continuación se verán algunos elementos de cada una de ellas y, especialmente, de la primera mencionada.

Lo que Dani Rodrik denomina el «trauma de los años ochenta» es el resultado del proceso que, originado por la grave recesión que vivió América Latina cuando la crisis de la deuda, llevó a una serie de reformas que, a su vez, provocaron una mayor debilidad de las instituciones de seguridad social, expresada en el aumento de la endeblez de las redes de cobertura proporcionadas por el sector público, al mismo tiempo que el empleo se hizo menos estable, incrementando así la preocupación, sobre todo de las capas medias que se habían beneficiado con las políticas anteriores y que fueron conformando una determinada ideología de referencia social. Esto es lo novedoso, pues el temor que se expresa es a una movilidad descendente, dado que, como bien dice el citado Dani Rodrik: «los pobres de América Latina han sido siempre excluidos y vulnerables». Del mismo modo, cabe destacar que mientras para la agenda del Consenso de Washington fueron esenciales las políticas de privatización, desregulación y liberalización comercial y financiera, en cambio quedó en evidencia «la ausencia completa [...] de recetas dirigidas a combatir la inseguridad económica», cuando esas reformas a favor del mercado y de freno de la acción del gobierno «tenían el efecto predecible de incrementar el riesgo para los trabajadores y los hogares»¹⁴, no sólo porque la reducción del sector público frenaba toda expectativa de oportunidades

13. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 73 (2001), p. 7-31.

14. Las tres citas están tomadas de D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 10-12.

de empleo, sino también porque, como se comprobó enseguida, aumentaron las probabilidades de perderlo.

Como recuerda este economista de la Universidad de Harvard, haciendo un paralelismo con la Gran Depresión que afectó a Estados Unidos durante los años treinta, donde se crearon como respuesta programas gubernamentales que fortalecieron la protección social, en América Latina, por el contrario, frente a mayores riesgos en el mercado laboral la respuesta fue una mayor debilidad de la seguridad social por la propia reducción del peso del Estado en la economía. El estratégico papel de este último fue muy diferente en un caso y en el otro, reflejando así unas concepciones de estilo de desarrollo también muy diferentes.

Pese a la dificultad de contar con datos fiables para el conjunto de los países de América Latina, los existentes permiten afirmar, como dice Dani Rodrik, que «la menor protección del empleo se acompañó de niveles de desempleo crecientes durante los años noventa en la mayoría de los países de la región». Por otra parte, si se toman en cuenta indicadores de seguridad en el trabajo, como la afiliación sindical y su densidad (porcentaje que representa la mano de obra no agrícola) y el empleo «desprotegido» (en relación con la población activa), «la proporción de trabajadores con empleos 'seguros' ha declinado»¹⁵.

Tanto la afiliación como la densidad sindical se han reducido apreciablemente (con alguna excepción muy concreta), con lo que ello significa para un tipo de organización que tradicionalmente ha tenido la función de negociar, entre otras cosas, una mayor seguridad

laboral para sus asociados. Asimismo, ha aumentado el número de los trabajadores que están desprotegidos, es decir, la proporción de aquéllos que no tiene contrato escrito formal o prestaciones sociales, según cada país, respecto al total de la población activa. Cada vez más los nuevos empleos se crean principalmente en la economía informal. A su vez, creció también de manera destacada la modalidad de la subcontratación, que suele trasladar el riesgo a las personas ocupadas por cuenta propia y al pequeño empresario, y en todos los ámbitos prima la flexibilidad e inestabilidad en el trabajo. No obstante, la menor protección no ha significado una compensación inequívoca con menores tasas de paro, sino que, por el contrario, éstas se han incrementado en bastantes países. Todo ello hace necesario otros tipos de estudio y valoración del mercado laboral, dado el cambio sustancial que se ha producido y que significa la referida disminución de la seguridad en el empleo.

La gran volatilidad macroeconómica es otra de las causas que confluyeron en la inseguridad económica. En los años noventa del pasado siglo, América Latina fue presa de una volatilidad impulsada en parte por los flujos de capital que erráticamente circulaban por los mercados financieros internacionales y que tuvieron buena recepción en los países de la región. De esta manera, la política macroeconómica quedó dependiendo de las fluctuaciones de las inversiones de corto plazo y la gestión de los citados flujos de capital hizo perder capacidad a instrumentos como la política fiscal y el tipo de cambio, hasta el extremo de que dicha política se alejó cada vez más de la economía real.

15. Ambas citas son de D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 13-15.

Además del temor a la reducción del ingreso por parte de quien está integrado en el mercado de trabajo, otro componente de la inseguridad económica es la volatilidad de las rentas de los hogares. América Latina es una región con un nivel muy elevado de volatilidad macroeconómica agregada, como se desprende del citado estudio de Dani Rodrik¹⁶, y las causas de la misma deben buscarse tanto en las perturbaciones externas (por ejemplo, en la inestabilidad de la relación de intercambio y de los flujos de capital) como en las fallas de las políticas internas (verbigracia, el colapso de los regímenes de cambio fijo y las políticas monetarias erráticas).

En la década de 1990 parecería que el factor primordial de la referida volatilidad macroeconómica había sido, precisamente, la inestabilidad de los flujos financieros. Según afirma Dani Rodrik, una consecuencia de la movilidad del capital es que eleva la proporción del riesgo macroeconómico que se traslada a los factores de producción nacionales —como el trabajo— que no son móviles en el plano internacional¹⁷. Al ser dicho capital más sensible a los cambios de la productividad interna, su movilidad magnifica la amplitud de las fluctuaciones de los ingresos de la mano de obra y tiene como efecto su referida exposición a mayores riesgos, lo que incide en la inseguridad económica de los ciudadanos latinoamericanos.

Por último, la tercera causa de la inseguridad económica es el papel que han tenido las instituciones sociales y políticas (parlamentos, partidos, sindicatos) en América Latina, que no se han sensibilizado adecuadamente a la

demanda de una mayor seguridad, a pesar de que los países de la región abandonaron los regímenes dictatoriales en los últimos veinte años, que eran un gran obstáculo para aumentar la apertura y la participación política, condición aparentemente necesaria para reducir la citada inseguridad económica. Por lo tanto, en consonancia con lo que señala Dani Rodrik, si dicha participación es entendida «como la medida en que las no elites son capaces de acceder a las estructuras institucionales de expresión política»¹⁸, parecería cierto que cuando un sistema político está abierto a la «participación desde abajo» es más probable que mejore la calidad de la gestión macroeconómica.

Desde la perspectiva de la «institucionalización de la democracia», hay varios motivos para considerar la participación política como un fenómeno beneficioso. Porque el sistema democrático debe hacer posible la transferencia de los poderes gubernamentales de unos grupos a otros con proyectos diferentes, dicha participación permite mecanismos de consulta y negociación para ajustar las políticas correspondientes y los mecanismos institucionalizados de expresión hacen, supuestamente, innecesarias acciones que provoquen alteraciones coactivas en el funcionamiento institucional.

Las instituciones de participación en América Latina, sin embargo, tienen deficiencias que coadyuvan a agravar la inseguridad económica, muy especialmente, como también dice Dani Rodrik: «cuando grandes segmentos de la población carecen de un mecanismo eficaz de expresión en asuntos que los afectan [y naturalmente sienten] que controlan

16. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 18.

17. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 21-23.

18. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 28.

menos sus destinos»¹⁹. Las formas tradicionales de representación están en crisis y su debilidad afecta a la propia legitimidad del sistema, ocasionando apreciables grados de frustración. Ello se manifiesta en distintos ámbitos institucionales, que van desde los sindicatos, afectados por una pérdida de afiliación y participación social, hasta el propio sistema político, donde buena parte de los dirigentes (estén en el Gobierno o en la oposición) suelen ser percibidos como ineficaces, además de corruptos.

En definitiva, la inseguridad económica en América Latina está asociada a un conjunto complejo de factores que han agravado las grandes desigualdades, frente a las cuales no son en absoluto suficientes los programas de protección social, dado su carácter parcial y coyuntural, pues para lograr una mayor cohesión es necesario otra visión que, por lo menos, tome en consideración la experiencia de los países más avanzados, donde la expansión de las fuerzas del mercado fue acompañada por el fortalecimiento de instituciones de seguridad social, a lo que seguramente habría que añadir importantes acciones dirigidas a mejorar las relaciones laborales, la articulación del territorio y los mecanismos de expresión y representación política.

La equidad y la ciudadanía

Frente al panorama descrito en páginas precedentes, se considera en el presente trabajo que es preciso fortalecer estratégicamente la necesidad de una mayor equidad (lo que implica también una mayor seguridad económica) en los países de América Latina, que sea reconocida como parte de la realización

de derechos económicos, sociales y culturales y que permita avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades, para lo cual se cree imprescindible que se establezcan nuevas formas de ciudadanía, por lo que se reivindica su inclusión en este análisis, que toma de esta manera clara distancia con los enfoques economicistas.

Pero, ¿qué se entiende por ciudadanía? Tomando como base un artículo de Martín Hopenhayn, debe reconocerse que el contenido conceptual del término no sólo ha variado y está en proceso de construcción, sino que también está vinculado a diferentes pensamientos, como el liberal-democrático, el social-democrático y el republicano²⁰. A continuación los revisaremos para dejar constancia de la necesidad de articular e integrar los distintos derechos que emanan de ellos.

En la concepción liberal-democrática la ciudadanía está vinculada a los derechos civiles y políticos (los llamados derechos de primera y segunda generación). Mientras que los primeros se refieren a la protección de la autonomía del individuo en el ejercicio de las libertades de opinión, expresión y asociación frente a los componentes coactivos del Estado, los segundos tienen que ver con el ejercicio del voto y con la representación o la participación directa en el sistema político.

En la concepción social-democrática, la ciudadanía contiene los derechos económicos, sociales y culturales (los de tercera generación) y se refieren, sobre todo, al ingreso y a los ámbitos del trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la identidad cultural, incluyendo en todos los casos el carácter de dignidad, adecuación y de respeto.

19. D. RODRIK. «¿Por qué hay tanta inseguridad...» [13], p. 29.

20. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas de la ciudadanía». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 73 (2000), p. 117-128.

En la concepción republicana, finalmente, la idea de ciudadanía está asociada a los sentimientos y mecanismos de pertenencia del individuo a una comunidad y a su derecho a la participación en la «cosa pública» y en la definición de proyectos de sociedad.

En la actualidad, y en un contexto más complejo y comprensivo, se insiste en la necesidad de volver a pensar el concepto de ciudadanía, sin que ello implique renunciar a los contenidos históricos alcanzados, a la vez que se constata que muchos de ellos todavía no son efectivos en amplios sectores de la población latinoamericana. ¿Cuáles se consideran que son los acontecimientos que confluyen en el nuevo escenario o formas de ciudadanía? El mencionado Martín Hopenhayn distingue los tres siguientes: la globalización, la posmodernidad y la revolución de la información²¹. A continuación se hará una descripción de cada uno de ellos y se explicarán cuáles son sus efectos sobre la citada ciudadanía.

El fenómeno de la globalización (que no se define y se da por supuesto) ha repercutido en la ciudadanía en diferentes niveles de la realidad. Por un lado, se percibe en la dimensión política y cultural, donde una serie de valores referentes a los derechos civiles, políticos y culturales se difunden cada vez más entre los habitantes de los diversos países, con la presencia de organizaciones que asumen el papel ecuménico de fiscalizar las violaciones de dichos derechos y, por otro lado, en la dimensión comercial y financiera, en la que se ha reducido las posibilidades de gestión nacional y soberana en tales ámbitos, aumentando la vulnerabilidad de las economías y, por lo tanto, el ejercicio ciudadano de sus citados derechos sociales y

económicos, lo que también ha provocado el surgimiento de instituciones y movimientos que se articulan y actúan globalmente, como se ha podido comprobar en los últimos años.

La posmodernidad (que tampoco se define) hizo posible que la nueva ciudadanía se redefiniese en buena parte como respuesta a las tendencias de la globalización, frente al debilitamiento de los Estados nacionales, por el «descentramiento» o descentralización y ante la mayor diferenciación social causada por el nuevo sistema productivo, por la autoafirmación contrastada de sujetos.

En cuanto al citado «descentramiento» o descentralización, se aprecia que las prácticas ciudadanas se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de territorios y de interlocutores, desplazando el sentido de pertenencia, donde el sujeto busca participar en segmentos de «empoderamiento» (*empowerment*) en una gran variedad de actividades de asociación o comunicación en la trama social, no confluyendo necesariamente hacia lo público-estatal y mucho menos hacia la participación política.

Respecto a la diferenciación de los sujetos, se percibe que la ciudadanía afirma y promueve la diversidad, trascendiendo desde la autoafirmación del ámbito privado hacia lo colectivo, como competencia, reivindicación y lucha de la sociedad civil, prácticas que los individuos definen fuera de la limitada esfera laboral y territorial, como las diferencias de género, etnia, etc., proyectándose a lo público y, por lo tanto, rebasando su núcleo de pertenencia.

Por último, la revolución tecnológica de la información ha transformado las sociedades, haciendo primar cada vez más lo informático, el conocimiento, las comunicaciones

21. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 118.

y las lógicas de redes, afectando al concepto y al ejercicio de la ciudadanía. La mayor descentralización y la formación de dichas redes posibilita que las demandas dependan más de actos comunicativos (haciendo uso del espacio mediático) que del sistema político tradicional, por lo que el referido ejercicio de la ciudadanía tiende a cambiar desde su propia práctica cotidiana, cuestionando el papel de los partidos y de las instituciones nacionales, que no están en condiciones de satisfacer la mayor dispersión de los actos y la diferenciación de las mencionadas demandas.

No obstante a lo dicho con anterioridad, hay que afirmar categóricamente que todos los fenómenos citados se dan de manera asimétrica y en permanente tensión, en tanto que el estilo de desarrollo predominante ha logrado exacerbar los procesos de desigualdad e inseguridad económica, con menor cohesión social y mayor exclusión. Pero, simultáneamente, la globalización ha hecho posible una difusión más amplia de la información, lo que ha traído consigo una conciencia superior de las diferencias de las identidades culturales y, «de este modo, aumenta la visibilidad política de la afirmación cultural y de los derechos de la diferencia, mientras las exigencias de ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos, con economías más competitivas y sociedades menos solidarias»²².

En esta reelaboración del concepto de ciudadanía, además, es necesario incluir otros aspectos de gran importancia, según se desprende de la propia realidad, y que se refieren a las relaciones entre la cultura y la política y entre lo local y lo global. ¿Por qué?

Porque, por un lado, los conflictos y las demandas culturales se hacen más políticos en la medida en que esas tensiones fuerzan la intervención del poder y en tanto que para Este último es más propicio responder a tales demandas que a grandes proyectos de cambio.

Por otro lado, la referida articulación entre lo local y lo global ha incorporado nuevas formas de ciudadanía cultural que, mediante redes, entrecruzan actores locales, que se van convirtiendo en globales con códigos y representaciones compartidas. En suma, lo que se constataría es que han cambiado las culturas políticas, lo que si bien, desde una cierta perspectiva, es el resultado de un acomodo «a la lógica de los medios de comunicación masivos, a un escenario postideológico y al vaciamiento de las utopías», desde otra óptica, es también un nuevo espacio que hace posible construir un «programa de acción transnacional alternativo para resistir los sesgos más excluyentes y depredadores de la globalización económica», con la posibilidad de producir una «globalización desde abajo», creando y fortaleciendo una «sociedad civil global», como señala Martín Hopenhayn citando a otros autores²³. Pero, a su vez, este hecho significa, al mismo tiempo y contrariamente a lo que se ha afirmado, el origen de un nuevo escenario ideológico y de otras utopías en el ámbito de las culturas políticas de los sujetos de la nueva ciudadanía.

Ahora bien, los cambios en el ejercicio de la ciudadanía significan igualmente prácticas de consumo simbólico de la información, el conocimiento y la comunicación (por ejemplo, la publicidad), cuya expansión asimétrica repercute precisamente en ese ejercicio.

22. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 120.

23. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 121. Las dos citas anteriores proceden también de este mismo autor.

En el caso de los países de América Latina, los distintos niveles de acceso a los bienes se manifiestan de manera desigual: mientras el de los referidos simbólicos es impulsado desde distintos terrenos, que van desde la industria cultural a los nuevos movimientos sociales, el de los económicos y sociales se ve obstaculizado por las disparidades en el empleo y/o en los ingresos.

Por otro lado, si bien se expande la cobertura en el consumo de medios de comunicación, como en la matrícula educativa (acompañada de cierta reducción de la deserción escolar), no está claro que ello signifique, en términos cualitativos, un mejor acceso al conocimiento y que éste sea el más oportuno o necesario, sino que más bien pueden generarse unas expectativas resultado del referido consumo publicitario que no estén en relación directa con la capacidad adquisitiva del ciudadano, provocando esa brecha unas tensiones que pueden derivar en conflicto social.

Lo perceptible es que, en la actualidad, el estilo de desarrollo que se viene aplicando en los países de América Latina tiende a fortalecer las desigualdades (en este caso, tanto en el acceso a los bienes simbólicos, como a los materiales), lo que seguramente repercutirá negativamente en la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo y en su grado de equidad. Para que ese crecimiento sea equitativo sería necesario, entre otras cosas, que los excedentes económicos se orientasen hacia la inversión productiva, incrementando la productividad, pero también, y a la vez, que aquélla se canalizase hacia la educación y la capacitación, y que ambas tuviesen una calidad que hiciese posible incorporar conocimientos a dicho proceso productivo y que los resultados de éste

revirtiesen en beneficio de sus actores directos. Así se lograría hacer converger el crecimiento y la equidad social y se consolidaría la nueva ciudadanía que se reivindica.

Reflexiones finales

Como resultado del razonamiento seguido en este ensayo, se considera que queda suficientemente demostrado cuáles son algunas de las causas del fracaso de las políticas seguidas durante los últimos años en los países de América Latina y que se está ante un final de ciclo que deja un saldo marcado por la desaceleración y la mayor volatilidad del crecimiento económico, por unas tasas de pobreza que afectan a un número mayor de personas que antes, por el reforzamiento persistente de la desigualdad en la distribución del ingreso, y por el crecimiento del desempleo y el empeoramiento de la calidad del empleo. Además, aunque se pueda reconocer que las reformas impulsadas alcanzaron determinados objetivos macroeconómicos, también es cierto que han significado el pago de unos altos costes regresivos que no compensan en absoluto esos logros.

Posiblemente una de las constataciones más sugerentes y esperanzadoras es que el debate se ha abierto y, como escribió José Antonio Ocampo en su condición de Secretario Ejecutivo de la CEPAL:

«Los dogmatismos de hace una década han venido cediendo. En ramas de conocimiento tan imprecisas como la economía, la pluralidad en el debate es esencial para evaluar las fortalezas y debilidades de distintas alternativas. La idea, impulsada hace una década por el Consenso de Washington, de que “ya sabemos lo que hay que hacer” resultó un espejismo»²⁴.

24. J. A. OCAMPO. «La economía latinoamericana en el 2002: ¿cambio de rumbo?». *Notas de la CEPAL* (Santiago de Chile). 26 (2003), p. 2.

No obstante, de esta experiencia se infieren algunas lecciones que, aunque conocidas en algunos casos, seguramente es útil recoger para el futuro. Una de ellas es que no se puede depender sólo del crecimiento para enfrentar los problemas de la inseguridad económica y de la falta de equidad, sino que es necesario recurrir a políticas activas, dirigidas desde la administración pública, que contemplen acciones para disminuir las desigualdades económicas y sociales existentes, fundamentalmente mejorando la distribución del ingreso.

Por otra parte, se piensa que un crecimiento económico que no afecte a la distribución de la renta no influye de manera determinante en la reducción de los niveles de pobreza. Pero, a su vez, en algún estudio reciente se llega a comprobar que, en casos de muy bajos ingresos, la propia redistribución de éstos llega a ser más eficaz que dicho crecimiento y que unos determinados montos de ingresos contribuirían a que éste fuese mayor, en tanto que liberarían el potencial de inversión humana y material de ciertos sectores de la población²⁵.

La reducción de la pobreza es un objetivo prioritario que promueve el sistema de Naciones Unidas (ONU) y que es asumido de igual manera desde diferentes marcos institucionales de los distintos países latinoamericanos y de toda la región, pues el problema afecta en ella a principios de este siglo al 35% de los hogares y al 44% de la población, y de manera extrema a un 14% de los primeros y a casi al 19% de la segunda. La meta actual es reducir dicha pobreza extrema a la mitad para el año 2015, lo que requeriría, en el caso de las naciones con niveles

más altos, que sus tasas de crecimiento tendrían que rondar el 6% anual desde ahora hasta esa fecha, reto que, vista la reciente evolución de la economía, será muy difícil de alcanzar, y más aún cuando la mencionada tasa sería condición necesaria, pero no suficiente para conseguir tales fines.

Otra de las dificultades para lograr una mayor equidad, como resultado de la distribución de los beneficios del crecimiento, es conseguir aumentar la creación de puestos de trabajo con ciertos niveles de calidad. Pero no sólo hay una escasa generación de empleo, sino que, además, la oferta es insuficiente para satisfacer la demanda, y en algunos países de América Latina, incluso, de aquellas personas con determinado grado de cualificación, produciéndose así una subutilización de los recursos humanos, con los correspondientes efectos negativos, tanto en el plano social (la inversión) como en el individual (las expectativas).

Al problema anterior habría que añadir la todavía muy importante inequidad educativa, pues a pesar de que ha habido algunas mejoras, las tasas de deserción escolar siguen siendo elevadas y sin que ello esté motivado por una dinámica generación de empleo alternativo y de calidad, ya que generalmente los jóvenes se integran en el mercado laboral en actividades que exigen poca formación o en el sector informal, donde se abaratan los costes.

Frente a este conjunto de situaciones que aquí se cuestionan y ante los interrogantes que plantean los medios para superarlos, surgen planteamientos que parten de la necesidad inicial de «reformular las reformas» y que identifican otros objetivos, a partir de los cuales se

25. Ver CEPAL; PNUD; IPEA. *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

pretende construir respuestas alternativas. Es el caso (y es sólo un ejemplo) de la *Declaración del Milenio*, emanada de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre del año 2000, que establece entre sus metas fundamentales el desarrollo y la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común y de las personas vulnerables, la consecución de la paz y del desarme, de la seguridad y de los derechos humanos, de la democracia y el buen gobierno.

En la misma dirección que apunta la *Declaración del Milenio* se encuentran también aquellos enfoques que propugnan otro orden económico internacional que garantice mayores defensas contra las turbulencias financieras, más apertura comercial efectiva de las economías de los países más avanzados o centrales, mayor y mejor transferencia (y transmisión) tecnológica y acuerdos mundiales más justos sobre la migración. Demandan también estrategias nacionales orientadas al diseño de proyectos macroeconómicas que sean capaces de reducir la vulnerabilidad ante los citados ciclos financieros externos, y políticas de desarrollo productivo que mejoren la competitividad internacional sin acciones espurias y de desarrollo social que hagan posible que los beneficios del crecimiento lleguen al conjunto de la población y no sean concentradores y excluyentes —como hasta ahora—. Todo ello, además, en el contexto de procesos de integración regional que

mejoren la capacidad de negociación y concertación en áreas como la latinoamericana y en el ámbito multilateral internacional.

Como parte de la citada estrategia transformadora se incide en lo imprescindible que es el papel de la ciudadanía, de más ciudadanía, donde el individuo sea el portador de derechos inalienables civiles y políticos, pero también, y en el mismo plano, de derechos económicos, sociales y culturales, para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. Asimismo, es observable como desde los nuevos movimientos sociales han surgido actores que, como dice Martín Hopenhayn: «no portan las clásicas demandas de aumentos salariales o prestaciones sociales, sino que plantean sus inquietudes en campos más simbólicos que materiales»²⁶.

Por todo ello, es inexcusable promover una mayor participación, impulsando mecanismos que sean capaces de canalizar los intereses que permitan acceder a las personas al bienestar y, a la vez, asegurar sus diferencias.

Finalmente, cabe señalar que en este momento existen suficientes elementos para pensar que actualmente se está ya en América Latina en el inicio de un nuevo ciclo que se orienta por componentes de otro estilo de desarrollo, pero que todavía necesita del impulso político para avanzar y conseguir grados importantes de legitimidad.

26. M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas...» [20], p. 120.

Política y desempeño económicos comparados en modelos de mercado, socialista y mixto: Chile, Cuba y Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX

CARMELO MESA-LAGO

Introducción

El campo de desarrollo económico latinoamericano ha experimentado un avance importante en los últimos tres decenios, pero aún carece de una metodología sólida para comparar las políticas y el desempeño de modelos específicos entre países dentro de un período histórico. Con poquísimas excepciones, los especialistas han investigado aspectos de la región como un todo o de algunas subregiones o, con más frecuencia, de un solo país; de ahí que los libros de texto, las monografías y los artículos académicos no analicen realmente sistemas económicos comparados.

Desde mediados del decenio de 1980 unos pocos libros han logrado progresos en el citado campo, estudiando la política y el desempeño económicos en un grupo de países o de toda la región y algunos de ellos han identificado modelos¹. Sin embargo, virtualmente todos estos trabajos carecen de modelos

económicos bien definidos o no los aplican de manera sistemática a todos los casos. Usualmente los datos estadísticos empleados varían grandemente entre países, el desempeño no está evaluado de manera consistente en cada caso, ni comparado con el mismo juego de indicadores entre todos los países, y no se muestra un claro vínculo entre políticas y resultados en modelos económicos representativos y diversos de la región.

El vacío metodológico se agrava por la falta de consenso sobre el concepto y la medición del desarrollo. En los años cincuenta y sesenta se equiparaba con el crecimiento económico o el producto interior bruto (PIB) por habitante, pero al final de los setenta ese enfoque fue objeto de crítica por varias razones: dicho crecimiento no conlleva necesariamente mejoría en el bienestar social; éste no se mide exclusivamente por el ingreso, sino también por el pleno empleo y el acceso a servicios sociales como la salud,

1. Ver, por ejemplo, J. RAMOS. *Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1986; J. SHEAHAN. *Patterns of development in Latin America: poverty, repression, and economic strategy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1987; V. BULMER-THOMAS (ed.). *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*. New York: St. Martín's, 1996; R. THORP. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1998, o B. STALLINGS; W. PERES. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. México: FCE, CEPAL, 2000.

la educación y la seguridad social; el PIB *per capita* promedio es ilusorio si existen desigualdades sustanciales en su distribución, y hay países que, teniéndolo alto, sufren pobreza. No obstante, el alivio de la desigualdad, la pobreza y el desempleo no se puede sostener a largo plazo sin ahorro e inversión adecuados que promuevan el crecimiento, y estos recursos pueden agotarse por un exceso de gastos sociales. La búsqueda de un concepto de desarrollo más envolvente y un mejor balance en los indicadores para medirlo condujo a nuevos enfoques: la satisfacción de las «necesidades básicas», el logro del pleno empleo y la construcción de un «índice de calidad de vida». Por otra parte, la aplicación de políticas de ajuste estructural en muchos países del mundo (combinadas con severas crisis económicas en el decenio de 1980) provocó un aumento de la pobreza y una preocupación universal para reducirla.

Dos organizaciones internacionales miden y ordenan el nivel de desarrollo en la mayor parte de los países del mundo utilizando diferentes indicadores. Durante más de veinte años, el Banco Mundial, basado en el PIB real por habitante en dólares de EE. UU. (el concepto convencional de desarrollo), ha clasificado más de 100 países en tres grupos: bajo, medio y alto. Aunque reconoce que este dato no mide por sí sólo dicho desarrollo, hasta ahora no lo ha completado con indicadores sociales.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace más de un decenio diseñó el «Índice de Desarrollo Humano» (IDH), el cual añade al PIB real por habitante en dólares de los EE. UU., dos indicadores

sociales (esperanza de vida y educación) y ordena también a 174 países en tres grupos: alto, medio y bajo². Su ordenamiento y el del Banco Mundial difieren, ya que casos que éste último considera de ingreso medio y que en el IDH se sitúan en el de ingreso alto, incluso por encima de algunos de los catalogados en dicho grupo por el citado banco.

Los diversos conceptos y mediciones descritos están relacionados con diferentes enfoques y metas del desarrollo, así como con papeles divergentes del Estado y el mercado. La dicotomía tradicional enfoques/metás fue la del crecimiento *versus* la equidad. Uno prioriza la asignación de recursos para promover el crecimiento económico (usualmente con un papel predominante del mercado) con la presunción de que generará un efecto de «goteo» que mejorará eventualmente las condiciones de vida de toda la población, incluidos los pobres. El contrario otorga prioridad a los servicios sociales públicos, la promoción del empleo, y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso (con un papel fundamental del Estado) basado en la presunción de que esto generará un efecto de «estimulación» en el crecimiento. Se ha alegado también que la mezcla de ambas metas es tan conveniente como realizable —«crecimiento con equidad» o «crecimiento con rostro humano». Jean Drèze y Amartya K. Sen, por ejemplo, han rechazado como falsa la tradicional dicotomía total enfoques/metás, argumentando que existen importantes complementos entre los dos y que es esencial conseguir un equilibrio óptimo y evitar los extremos³.

Mi libro más reciente tiene como objetivo avanzar la metodología de sistemas económicos

2. PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993-2002.

3. J. DRÈZE; A. K. SEN. *Hunger and public action*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1989.

comparados en América Latina para iluminar los debates sobre conceptos, mediciones, enfoques y metas del desarrollo. El mismo difiere de la literatura existente en cuatro formas:

1. Selecciona un número de países manejable (tres concretamente: Chile, Cuba y Costa Rica), que no tienen grandes diferencias en dotación de recursos naturales, nivel de desarrollo y otros factores no sistémicos que podrían afectar su desempeño.
2. Se circunscribe a un sólo modelo económico en cada uno (respectivamente, mercado, socialista y mixto), mostrando su evolución y cambios en un período de observación relativamente largo (entre 25 y 44 años).
3. Compara las políticas socioeconómicas (basado en un concepto de desarrollo amplio en vez de estrecho), aplicando consistentemente un marco común e integrado de análisis a sus casos, a través de varias etapas de políticas económicas en ellos.
4. Construye series estadísticas homogéneas para todos durante el período de observación, y las utiliza para componer múltiples indicadores con el fin de medir y ordenar sus desempeños socio-económicos⁴.

Aunque es imposible encontrar países idénticos en cuanto a tamaño, dotación de recursos y nivel de desarrollo, los tres seleccionados comparten muchas similitudes y sus diferencias no constituyen barreras importantes para hacer la comparación. Basándome

en trece indicadores para evaluar si son realmente comparables, he concluido que tienen un nivel de desarrollo similar, son altamente dependientes del comercio exterior, con una concentración importante de sus exportaciones en uno o dos productos (azúcar en Cuba, cobre en Chile y café o banano en Costa Rica), sustancial dependencia también en la importación de combustibles, con un énfasis marcado en la extensión de sus servicios sociales, y niveles sociales por encima del promedio latinoamericano. Chile tiene la ventaja de contar con la más alta área de tierra cultivable por habitante, algo mayor que la de Cuba que, por su parte, tiene la tasa de crecimiento de población más baja. Por el contrario, Costa Rica adolece de dos desventajas: dicha tasa de incremento demográfico es la más alta de los tres y su área de terreno agrario *per capita* la más baja.

Los tres modelos seleccionados son totalmente diversos y representan dos extremos y una posición intermedia dentro de un continuo mundial de sistemas económicos entre dos modelos teóricos: el mercado y el plan. En un extremo se encuentra el neoliberal o monetarista o «de mercado social» de Chile, iniciado después de 1973. En el otro, el de economía de planificación central, estatalizada y socialista de Cuba posterior a 1959. En algún punto entre ambos se sitúa el de economía mixta de Costa Rica seguido desde 1953.

Los sistemas políticos de los países seleccionados son también muy diferentes: un régimen militar autoritario en Chile (1973-1990) seguido de una democracia pluralista (a partir de marzo de 1990); un régimen socialista autoritario en Cuba y una democracia

4. C. MESA-LAGO. *Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Nueva Sociedad, Univ. Internacional de la Florida, 2002 (primera edición, en inglés, 2000).

pluralista en Costa Rica durante todo el período de observación en ambos casos. A pesar de las diferencias importantes en dicho régimen, los tres han sido políticamente estables. En cuanto al poder del Estado para implantar políticas radicales y cambios rápidos, el Gobierno cubano es indudablemente el más fuerte, seguido del chileno durante la dictadura de Augusto Pinochet, aunque disminuido con la restitución de la democracia, mientras que el de Costa Rica es el más débil y realizó dichos cambios por medios democráticos.

La mayoría de los libros sobre América Latina estudian los países más grandes –Argentina, Brasil y México–, lo cual es lógico si tenemos en cuenta el tamaño de sus territorios, economías, poblaciones, comercio e influencia en general. Pero la gran mayoría de los 20 países latinoamericanos (así como los 14 del Caribe) son pequeños o medianos, como Costa Rica, Cuba y Chile. Una obra reciente seleccionó a estos tres entre siete casos de estudio en el mundo, para averiguar cómo han logrado altos niveles de desarrollo social aunque tienen un ingreso por habitante inferior al de otros con niveles más bajos⁵. A pesar del referido tamaño geográfico, relativamente pequeño, los modelos extremos chileno y cubano han tenido un impacto considerable en la región y en el mundo. El neoliberal chileno y su programa radical de ajuste estructural influyeron las políticas del Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales, que fueron luego aplicadas en América Latina y otros lugares. El socialista de Cuba tuvo influencia, entre 1971 y 1989, en la propia Chile y en Nicaragua e

inspiró movimientos guerrilleros en América Central y del Sur y aún hoy es ensalzado por los presidentes de Brasil y Venezuela, y por la guerrilla en Colombia. Frente a esos dos gigantes ideológicos, Costa Rica parece ser insignificante y su modelo no ha ejercido influencia significativa, si bien ha logrado uno de los niveles sociales más altos del mundo sin sacrificar su democracia y libertades cívicas.

Mi citado libro analiza primero las diversas políticas de los tres modelos y luego evalúa el desempeño. Las políticas se comparan sistemáticamente en varias etapas y en ocho sectores de forma balanceada. La medición del desempeño se basa en veinte indicadores económicos y sociales homogéneos, con los que se realizan cuatro ordenamientos. Este trabajo resume los principales aspectos y conclusiones de la obra e incorpora nuevos datos estadísticos hasta 2000⁶.

Comparación de políticas

Los tres modelos y sus desviaciones

Cada uno de los países analizados ha seguido un modelo básico durante el período de observación, pero no existe un modelo «puro», ni siquiera en los dos extremos. Chile, obviamente, no tiene un mercado competitivo perfecto (una abstracción teórica) sino una competencia imperfecta, mientras que Cuba nunca tuvo un plan centralizado perfecto (otra abstracción teórica) sino un plan imperfecto y sólo en ciertas etapas. No existe un paradigma teórico para Costa Rica sino que, básicamente, el modelo mixto original fue el de un mercado con una planificación

5. Ver D. GHAI (ed.), *Social development and public policies: some lessons from successful experiences*. London: Macmillan, 1999.

6. C. MESA-LAGO, *Buscando un modelo...* [4].

indicativa que iba mucho más allá de la competencia imperfecta debido al papel creciente del Estado en la producción de bienes y en la prestación de servicios. Más aún, los tres casos han experimentado desviaciones importantes de sus modelos convencionales.

En Chile, incluso durante el régimen militar, ocurrieron notables desviaciones del modelo neoliberal, por ejemplo, el Gobierno decidió, por razones estratégicas y económicas, no privatizar la industria cuprífera, la más importante del país. En el decenio de 1970, la fijación de los salarios no se dejó al mercado sino que fue controlada con el fin de reducir la inflación, cargando el peso del ajuste sobre los trabajadores. Tampoco se permitió que la tasa de cambio flotara en esa etapa, lo que condujo a una moneda sobrevaluada y a la primera crisis. Cuando el desempleo aumentó notablemente, el Gobierno no esperó que ocurriese una corrección automática del mercado, sino que creó programas públicos de empleo masivo. Y cuando la crisis de comienzos de los ochenta amenazó la estabilidad del sistema, se nombró temporalmente un equipo económico que propició la intervención del Estado en muchas empresas y bancos hasta que se logró la recuperación.

En Cuba ocurrieron importantes desviaciones del modelo soviético convencional de planificación económica. Entre 1966 y 1970 el plan central fue reemplazado por otros, sectoriales y miniplanes, lo cual provocó falta de coordinación y parálisis en la inversión. En dos etapas se experimentó con incentivos no materiales («morales») e incluso se intentó crear un «hombre nuevo», desembocando en fracasos en ambas y contribuyendo a la subsiguiente crisis. En general, hasta la severa depresión de los años noventa, el país puso mucho más énfasis en el igualitarismo que la

URSS y, en algunas etapas, estuvo más cerca del modelo maoísta del Gran Salto Adelante.

El modelo mixto de Costa Rica siguió la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), aplicada en América Latina desde fines de los cincuenta hasta la crisis de los ochenta. Dicha estrategia fue combinada con una política de bienestar social típica de los países más avanzados de la región, Argentina, Chile y Uruguay, a pesar de que su economía era fundamentalmente agrícola y los sindicatos muy débiles entonces. El resultado fue uno de los Estados de bienestar más avanzados de la región que, además, no sufrió los efectos económicos adversos ocurridos en los tres países citados; así disfrutó de tasas de crecimiento moderadas hasta la referida crisis de comienzos de los ochenta. Sin embargo, ésta forzó un programa de ajuste estructural, pero no se copió el ajuste de choque chileno, sino que se aplicó un cambio gradualista con programas compensatorios sociales, ya creados en los años setenta, antes de que se pusieran de moda en la región en la segunda mitad de la década de 1980.

Aunque cada uno de los tres países ha seguido un modelo básico, sus políticas socio-económicas han cambiado con diversos grados de importancia, lo que ha conformado «etapas de políticas»: el costarricense ha sufrido menos modificaciones, seguido del chileno, y el cubano es el que ha experimentado más. Se observan dos grandes subperíodos en cada uno de los casos. En Chile primero fue el régimen autoritario y, desde marzo de 1990, el democrático. Éste mantuvo el modelo anterior, pero con ajustes para mejorar la equidad. En Costa Rica, la consolidación, expansión y crisis del modelo hasta 1982, y el posterior cambio gradual hacia el mercado, acentuado en los años noventa. En

Cuba predominó la planificación centralizada, aunque con variaciones, y luego sobrevino la crisis del decenio del 1990, que trajo una reforma modesta y selectiva hacia el mercado hasta 1996, cuando se paralizó o desaceleró. Una comparación de los tres países a finales de la década de 1980 mostró básicamente un modelo y una sola tendencia monolineal, pero en el decenio de 1990 se transformó el panorama: un cambio menor en Chile contra el mercado (en la regulación y lo social), una aceleración del movimiento gradual hacia el mercado en Costa Rica, y una vacilante (si bien dramática) tendencia hacia el mercado en Cuba.

Las etapas de políticas

El período de estudio se inicia en 1953 en Costa Rica (aunque los cimientos del modelo se establecieron a fines de los años cuarenta), en Cuba en 1959 y en Chile en 1973, y se cierra aproximadamente en 1997. Agrupamos las etapas en dos secciones: organización económica y estrategia de desarrollo. La primera analiza sistemáticamente ocho sectores de políticas: propiedad, planificación y mercado, financiamiento, estabilización y precios, estrategia del desarrollo, sector externo, trabajo y empleo, y distribución y servicios sociales. La segunda distingue entre la enfocada «hacia fuera» (promoción de exportaciones) y «hacia dentro» (ISI), además de las prioridades asignadas a diversos sectores, como la industria o la agricultura.

En Chile, el general Augusto Pinochet gobernó entre 1973-1990 y la democracia desde mediados de 1990, dando lugar a cinco etapas de organización económica:

1. Monetarismo, ajuste, privatización y primera crisis (1973-1976), en la que se inició la estrategia neoliberal y a la que

surgió una recesión caracterizada por una creciente inflación y por la disminución del PIB.

2. Monetarismo, economía abierta, crecimiento y endeudamiento (1976-1981), tipificada por la aceleración de la apertura al comercio y al capital externos, la disminución de la inflación, el aumento de la deuda interior y exterior y la recuperación de la economía.
3. Segunda crisis e intervención estatal (1981-1983) provocada por la recesión, que se significó por una caída del PIB más severa que en la anterior y una tasa de desempleo más alta.
4. Correcciones, expansión de la privatización, recuperación y *boom* económico (1984-1990), cuando se controló la inflación, se redujo la deuda exterior, hubo un rápido crecimiento y ocurrió un nuevo brote inflacionario.
5. Democracia, continuación del modelo y crecimiento con equidad, durante los Gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000), que introdujeron ajustes para reducir la inflación que estabilizaron la economía, lograron un crecimiento sostenido e instauraron políticas laborales y sociales más equitativas. La estrategia de desarrollo no estuvo definida en la primera etapa, pero comenzó el desmantelamiento de la ISI. En las sucesivas etapas se aplicó el desarrollo «hacia fuera» con la promoción de las exportaciones no tradicionales y, más tarde, también de las tradicionales.

En Cuba todo el período es dominado por Fidel Castro, quien determinó siete etapas en la organización económica:

1. Liquidación del capitalismo y erosión

del mercado (1959-1960), cuando intentó una economía mixta, pero de hecho ocurrió un proceso rápido de colectivización.

2. Introducción del sistema ortodoxo (estalinista) de planificación centralizada (1961-1963), el cual falló por falta de premisas fundamentales.
3. Dicho fracaso fue seguido por un debate y experimentación de dos enfoques socialistas alternativos (1964-1966), uno dirigido por el grupo pro soviético partidario del uso de algunos instrumentos de mercado y el otro por Ernesto Guevara, más radical y antimercado.
4. Adopción y radicalización de dicho enfoque antimercado (1966-1970), con mayor colectivización y tamaño del Estado pero con suspensión del plan central y reducción de incentivos materiales, que fracasó.
5. Introducción de una moderada reforma económica de corte soviético (pre-Gorbachov) (1971-1985), la cual utilizó algunos instrumentos de mercado.
6. Proceso de Rectificación (1986-1990), que suspendió la reforma y retornó a la experimentación antimercado.
7. Caída del bloque soviético, severa crisis y reforma económica (a partir de 1991), con un lento retorno hacia el mercado virtualmente paralizado desde 1996. La estrategia de desarrollo inicial fue «hacia dentro», caracterizada por un sesgo anti-azucarero, industrialización y diversificación agrícola, pero ésta fracasó y desde 1964 ha predominado el desarrollo «hacia fuera», aunque con tres variantes,

desde una en que el azúcar era el centro de la economía, hasta la actual en que dicho producto perdió parte de su importancia⁷.

En Costa Rica ocurrieron numerosos cambios de dirigentes y de partidos políticos, los cuales fraguaron tres etapas de organización económica:

1. Fundación del modelo de desarrollo económico y social, creación y crecimiento del Partido de Liberación Nacional (PLN), que incluye los precursores, como la Junta de Gobierno bajo la presidencia de José Figueres (1948-1949) —fundador del PLN y político dominante por dos decenios—, y el Gobierno constitucional de éste (1953-1958).
2. Consolidación, expansión y crisis del modelo, que se divide en dos subetapas: (a) aumento continuo del papel estatal en la economía e integración de Costa Rica en el Mercado Común Centro Americano (MCCA), que comprende el Gobierno opositor-conservador de Mario Echandi (1958-1962), el del PLN de Francisco J. Orlich (1962-1966) y, de nuevo, el opositor-conservador de José J. Trejos (1966-1970), y (b) «Estado empresario», cuando éste se hizo más intervencionista, hubo un breve e inefectivo reto neoliberal al modelo del PLN y se desató una grave crisis económica —gobiernos del PLN de José Figueres (1970-1974) y Daniel Oduber (1974-1978), así como del neo-

7. Para un desarrollo más detallado de esas etapas y de sus características, ver C. MESA-LAGO. *La economía de Cuba socialista: una evaluación de dos décadas*. Madrid: Playor, 1983, y *Breve historia económica de la Cuba socialista*. Madrid: Alianza, 1994.

liberal de Rodrigo Carazo (1978-1982).

3. Debate nacional sobre aspectos del modelo (forzado por la crisis interna, la deuda externa y las presiones de organismos financieros internacionales) e introducción del ajuste estructural, aunque gradual y con elementos de compensación social, si bien intensificado en los noventa —gobiernos del PLN de Luis A. Monge (1982-1986) y Óscar Arias (1986-1990), neoliberal de Rafael A. Calderón (1990-1994) y otra vez del PLN, presidido por José Figueres hijo (1994-1998)—. La estrategia de desarrollo fue «hacia fuera» en la primera etapa, «hacia dentro» en la segunda (ISI) y «hacia fuera» en la tercera.

El doble papel del Estado y continuidad versus cambio en las políticas

El Estado juega dos papeles económicos, ya que ostenta poder para diseñar, implantar y cambiar políticas, así como para intervenir y ejercer funciones en la economía (por ejemplo, regulación, producción, prestación de servicios). En ambos, el cubano ha sido el más poderoso, ya que el gobierno socialista autoritario ha dirigido al país durante el período completo de observación, con un único partido político (el Partido Comunista de Cuba), sin permitir ninguna oposición; por tanto, dicho gobierno ha tenido total libertad para diseñar, implantar y cambiar la política económica. El Estado colectivizó casi todos los medios de producción y ha desempeñado prácticamente todas las funciones económicas principales; hasta fines de los años ochenta había un sector privado y un mercado muy pequeños, ambos se han expandido en los noventa, si bien aún constituyen una minoría exigua y están fuertemente controlados por

el gobierno.

El poder del Estado para fraguar la política ha sido en Chile el más fuerte tras el de Cuba, porque durante diecisiete años del período estudiado el gobierno militar autoritario de Augusto Pinochet prohibió o controló rigurosamente los partidos políticos, sindicatos, huelgas y medios de comunicación, y al no tener que enfrentarse a una oposición institucionalizada tuvo bastante libertad para decidir e implantar políticas (aunque mucha menos que la Gran Antilla). Con el retorno de la democracia, ese poder ha declinado. Por contra, el Estado jugó un rol subsidiario en cuanto a la intervención y funciones económicas, desempeñando en esos aspectos el rol menos importante de los tres países analizados, ya que el sector privado y el mercado se expandieron.

Por último, en Costa Rica, el gobierno ha sido el más débil de los tres países en cuanto a su poder para implementar políticas, debido a la existencia de una democracia pluralista y plenas libertades cívicas durante todo el período de observación. No obstante, el Estado ha sido el segundo más poderoso entre los tres países (después del cubano), en lo que se refiere a su intervención y desempeño de funciones económicas importantes, aunque dicho papel se debilitó desde mediados de los años ochenta y, en particular, en los noventa.

En los dos modelos extremos, los de Chile y Cuba, se justificó su régimen político y su política económica con argumentos opuestos y similares. Augusto Pinochet culpó al Estado de todos los problemas económicos y sociales anteriores y manifestó que el mercado los resolvería, mientras que Fidel Castro atribuyó todos los males prerrevolucionarios al mercado y afirmó que el Estado los corregiría. Ambos líderes justificaron también el carácter

autoritario de sus gobiernos como necesario para implantar los drásticos cambios requeridos (a pesar de sus ideologías antagónicas, llamaron «revolución» a tales cambios). José Figueres y sus sucesores en el PLN proclamaron también una revolución, pero la llevaron adelante por la vía democrática, combinando los papeles del Estado y el mercado.

La continuidad en la política económica no se ha correlacionado siempre de forma positiva con el control político del Estado. Costa Rica ha tenido las políticas más estables a pesar de que experimentó once cambios de presidente y ocho de partido político en el poder. Sin embargo, el PLN controló los poderes ejecutivo y legislativo durante veintiocho años entre 1953 y 1998, mientras que la oposición conservadora ocupó el ejecutivo dieciséis y, además, no tuvo éxito al intentar cambiar el modelo y fue el primero quien introdujo el ajuste estructural. El fracaso de la oposición conservadora se puede explicar por tres factores: una poderosa burocracia civil estatal, instalada por el citado PLN y bien dispuesta hacia él; un fuerte consenso entre el gobierno y la mayoría de la elite empresarial y los sindicatos, y el amplio apoyo popular a las políticas sociales «pelenistas». Sólo cuando el «Estado empresario» compitió con el sector privado y, más tarde, la crisis impuso políticas de ajuste, fue cuando el consenso comenzó a quebrarse, se organizó con éxito un fuerte partido opositor con un programa neoliberal, controló los dos poderes entre 1990-1994 e intensificó la reforma neoliberal.

Chile ha sido el segundo país en continuidad política de los tres estudiados. Augusto Pinochet aplicó políticas consistentes orientadas al mercado durante su mandato, con una única inversión parcial y breve en

1983, cuando la crisis amenazó la supervivencia del modelo neoliberal, y correcciones menores entre 1976-1981 y 1984-1990 para mejorar el desempeño de dicho modelo. El régimen militar fue derrotado en las elecciones de 1990 por una «concertación» de demócratas cristianos y socialistas moderados, la cual continuó con el modelo económico, aunque con ajustes para infundirle mayor equidad.

De manera sorprendente, Cuba, que ha estado gobernada por Fidel Castro desde 1959 (durante casi cinco décadas) y que ha mantenido un sistema socialista desde 1961, es el país que ha experimentado la mayoría de los cambios políticos a los que nos estamos refiriendo: siete en organización económica y cuatro en estrategia de desarrollo. El estricto control político y económico del Comandante y sus convicciones ideológicas han dado lugar a frecuentes cambios: de corte soviético convencional en 1961-1963 y 1971-1985, y fuertemente anti-mercado en 1966-1970 y 1986-1990. Sólo la grave crisis de los años noventa forzó una modesta y vacilante política orientada al mercado, virtualmente estancada desde 1996.

La continuidad en la política económica debería ser beneficiosa para el desempeño de la economía a largo plazo, a menos que sea inadecuada. Podría presumirse que dichas políticas continuas y relativamente estables de Costa Rica y Chile jugaron un papel positivo en sus resultados a largo plazo. Pero en el primero, una democracia pluralista, la alternancia de partidos en el poder y la influencia desde la base (particularmente en años electorales), contribuyeron a la gestación del consenso, la moderación y el gradualismo, amortiguando tanto el proceso de cambio como la magnitud de los errores y sus efectos adversos sobre la población. En

cambio, en el segundo, el gobierno autoritario (no constreñido por la oposición) aplicó políticas drásticas y cometió errores serios que tuvieron efectos perjudiciales para la economía y la sociedad. Por el contrario, en Cuba ocurrieron frecuentes cambios de política en direcciones opuestas, que además duraron como promedio menos de seis años, tanto en la organización económica como en la estrategia de desarrollo. Esta inestabilidad no dejó tiempo suficiente para que una política dada se desplegara con plenitud y diese sus frutos. La enorme concentración de poder en el líder, la planificación centralizada de la economía, el escaso debate en la cumbre y prácticamente ninguna retroalimentación desde la base o control de las acciones de sus dirigentes, explican no sólo la viabilidad de dichos cambios sino también el hecho de que se implantasen a nivel nacional en vez de probarse primero en pequeña escala. Por tanto, los errores tuvieron efectos desastrosos.

Los roles del Estado y del mercado y las metas generales de los modelos

Los tres modelos representan dos extremos (Chile con predominio del mercado y Cuba del Estado) y una posición intermedia (Costa Rica con un intento de equilibrar a ambos).

Contrario al papel intervencionista tradicional de los gobiernos militares en América Latina, Augusto Pinochet impulsó la reducción drástica de las funciones económicas del Estado. El objetivo de su golpe fue detener el proceso de socialización de la administración de Salvador Allende, pero carecía de un programa económico y este vacío fue llenado por la ideología neoliberal de los «Chicago Boys», en un extraño maridaje de autoritarismo político y liberalización económica. Las metas prioritarias del modelo fueron expan-

dir la inversión, el mercado de capitales y el crecimiento, dentro de un sistema de mercado competitivo y libre en todo lo posible, basado en la propiedad privada de los medios de producción y la mayoría de los servicios sociales. Una vez que se alcanzasen estas metas, un efecto de «goteo» generaría más empleo, salarios más altos y bienestar social.

El Estado chileno crearía un entorno favorable para las fuerzas del mercado, a las que apoyaría, y desempeñaría un papel subsidiario en la economía; o sea, sólo intervendría si éstas eran incapaces de desempeñar una función necesaria. En la arena social, la distribución estaría determinada también por las citadas fuerzas del mercado, limitándose el gobierno a atenuar sus peores efectos (según la visión neoliberal ortodoxa, la desigualdad es esencial para fomentar la riqueza y la búsqueda de la igualdad abate el efecto beneficioso de los individuos más productivos de la sociedad). Se aplicó una reforma rápida y radical para corregir las distorsiones creadas por la excesiva intervención estatal e introducir el modelo nuevo. Los errores de las políticas y el drástico ajuste estructural (terapia de choque) provocaron dos crisis económicas y forzaron algunas correcciones en la concepción inicial del papel del Estado, incrementando sus poderes reguladores sobre el mercado y, desde los años noventa, sus funciones sociales.

De forma opuesta al chileno, las metas del modelo cubano fueron forjar una economía colectivizada con pleno empleo, igualitarismo y prestación gratuita de la mayoría de los servicios públicos; el crecimiento económico fue también una meta, pero se subordinó por regla general a aquellas otras. La transformación de los valores sociales generaría un efecto de estimulación que promovería alto crecimiento, independencia externa y mayor

bienestar. La visión que Fidel Castro tenía del futuro se acercaba más al modelo chino bajo el gobierno de Mao Zedong que al soviético convencional. A regañadientes, aplicó este último en dos etapas (obligado por las crisis y seducido por la abundante y generosa ayuda económica de la URSS) y se muestra aún reacio a expandir la modesta reforma actual orientada al mercado (forzada por el derrumbe del bloque socialista y la gravedad de la recesión de los años noventa). El conflicto entre la ideología del líder y la realidad de una economía dependiente del azúcar y del mercado externo, tuvo como resultado políticas zigzagueantes tanto en la organización económica como en la estrategia de desarrollo.

Fidel Castro persiguió grandiosas metas dentro de etapas a corto plazo, como transformar a Cuba en el país más industrializado por habitante de América Latina, producir diez millones de toneladas de azúcar e incrementar luego la oferta hasta veinte millones, crear un «hombre nuevo» altruista y motivado por los estímulos no materiales, o hacer a la isla autosuficiente en alimentos. Cuando cada una de dichas metas fracasó y causó un deterioro económico, efectuó una retirada temporal, aplicó políticas más convencionales y se planteó objetivos más moderados en la etapa subsiguiente, hasta que se sintió suficientemente fuerte para iniciar un nuevo programa grandioso, y así sucesivamente en un círculo vicioso. Sólo las condiciones especiales del momento actual han impedido la gestación de un nuevo ciclo antimercado, pero el Comandante ha logrado al menos paralizar virtualmente las reformas⁸.

Las metas del modelo de Costa Rica fueron crear una economía mixta, con predominio del mercado pero con funciones económicas estatales importantes y crecientes, que fomentase simultáneamente el crecimiento y la equidad. A diferencia de los líderes de los otros dos países estudiados, los costarricenses creyeron que ambas metas se podían armonizar de manera beneficiosa. El Estado debía promover y proteger el desarrollo, apoyándose sobre todo en el sector privado, pero interviniendo o conduciendo de forma directa áreas estratégicas (como la banca, los seguros, los servicios públicos, la infraestructura, la energía o algunos ramos productivos), una base mixta que generaría crecimiento de empleo y los salarios, así como bienestar social. El Estado debía también corregir los efectos negativos del mercado mediante provisión de servicios sociales universales (incluyendo a los pobres), redistribución del ingreso y redes mínimas de protección social. El modelo tuvo mucho éxito durante unas tres décadas, pero entró en crisis en 1981-1983, obligando a un ajuste estructural y la inversión de muchas políticas económicas. Pero estos cambios se hicieron dentro del sistema democrático, de manera gradual, minimizando los costes sociales de la transición y manteniendo los logros, aunque reformando los programas para recortar costes. El mismo partido que implantó el modelo (PLN), también gestionó su reforma en los años ochenta, algo en lo que habían fallado los tres gobiernos opositores conservadores anteriores. Sin embargo, a comienzos de los noventa, un partido más fuerte, con un programa neoliberal, llegó al poder y empujó más el modelo hacia el mercado, tendencia que continuó el resto del decenio.

8. Ver C. MESA-LAGO. *La economía cubana al comienzo del siglo XXI: evaluación del desempeño y debate sobre el futuro*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales, 2003.

Organización económica

Los elementos clave en la organización económica del modelo chileno, como el monetarismo, la estabilización, el equilibrio presupuestario, la privatización (paralizada sólo temporalmente durante la crisis de 1981-1983) y un mayor papel del mercado frente al Estado, se aplicaron de modo constante entre 1974 y 1990. Las políticas de ajuste provocaron la primera crisis y se impulsaron incluso durante la recuperación, de 1984 a 1990, y al inicio del primer Gobierno democrático, con el fin de corregir el aumento en los gastos y la inflación provocados por el régimen militar en un intento baldío de ganar las elecciones de 1989 y 1990, pero se cambiaron cuando no dieron el resultado esperado o causaron una crisis. Por ejemplo, en una primera etapa, se creyó que el monetarismo y el ajuste eliminarían por sí solos el aumento de los precios, pero no lo lograron y en una segunda etapa, se utilizó el tipo de cambio como instrumento básico de estabilización. Sin embargo, el establecimiento de un tipo fijo entre 1979 y 1981 sobrevaluó el peso y las exportaciones, lo que contribuyó al desequilibrio de la balanza comercial. La desregulación del mercado financiero y la suspensión de los controles crediticios estimularon el crecimiento del endeudamiento del sector privado durante las dos etapas citadas. Estos errores, unidos a otros factores, causaron una nueva crisis, mucho más grave que la anterior. Durante la tercera etapa hubo varias devaluaciones y el Gobierno intervino temporalmente bancos y empresas para evitar su quiebra. Las correcciones de la cuarta etapa incluyeron invertir al Estado de poderes reguladores sobre los conglomerados económicos, el sistema financiero y los fondos de pensiones privatizados para prevenir la repetición del mismo desastre. En la quinta etapa

se inició una reforma tributaria con el fin de mejorar la distribución de la renta y generar ingresos fiscales para financiar los programas sociales dirigidos a corregir el deterioro creado en las cuatro anteriores.

Hubo siete cambios en la organización económica cubana durante el período analizado. Algunas políticas se aplicaron de forma constante y se expandieron, al menos, hasta los años noventa, por ejemplo, la colectivización de los medios de producción, la concentración de la toma de decisiones en un pequeño grupo en la cumbre, la expansión de los servicios sociales gratuitos, la preservación virtual del pleno empleo y la redistribución progresiva. Otras oscilaron de manera pendular (en ciclos antagónicos), como el uso de la movilización laboral y del trabajo voluntario gratuito en vez de las normas (cuotas) de producción y las diferencias salariales, el apoyo a los incentivos «morales» en vez de materiales, la supresión de los mercados libres agrícolas en vez de su aceptación, y la prohibición o el hostigamiento del empleo por cuenta propia en vez de su autorización. El primer juego en cada pareja antagónica de políticas predominó en las etapas antimercado, en tanto que el segundo prevaleció en las de políticas más convencionales. Estos cambios constantes crearon una inestabilidad y confusión considerables, además de perjudicar el desempeño económico. En la etapa actual, dicho primer juego de políticas (orientadas al mercado) ha avanzado más que nunca durante la Revolución, pero sigue sujeto a críticas y retrocesos.

En Costa Rica, entre 1953 y 1981, hasta que tuvo lugar la reforma estructural, se aplicaron de manera constante la mayoría de las políticas de organización económica: (1) incentivos y protección a las empresas privadas en los ramos clave de desarrollo seleccionados por el

gobierno, e incremento de la propiedad pública sobre los medios de producción (aquel y dichos sectores privados no entraron en conflicto hasta la etapa del «Estado empresario»); (2) planificación indicativa combinada con instituciones autónomas descentralizadas hasta finales de los años setenta, cuando se hicieron más centralizadas; (3) generación de ingreso fiscal para financiar programas públicos (inversión, crédito, subsidios a los precios de los bienes de consumo, servicios sociales) mediante impuestos, pero cada vez más a través de emisión de obligaciones de deuda interna y préstamos externos; (4) control del tipo de cambio, a veces fijo y sobrevaluado, alternando con tipos duales y múltiples, y devaluaciones circunstanciales; (5) altos aranceles a las importaciones en general (con fines proteccionistas y de ingreso fiscal), y bajos o exenciones a las importaciones dirigidas a la industrialización y diversificación agrícola; (6) incrementos en el empleo en la burocracia estatal y el sector privado, y (7) extensión en la cobertura poblacional de los servicios sociales.

Las referidas políticas expansionistas costarricenses provocaron a menudo déficit fiscal e inflación, en tanto que las importaciones crecieron con frecuencia más que las exportaciones, creando déficit en la balanza comercial de bienes. Tres gobiernos conservadores intentaron controlar temporalmente estos desequilibrios mediante el aumento del ingreso fiscal, el recorte de los gastos y el control de los precios e importaciones, pero el siguiente gobierno del PLN restauró las políticas tradicionales. Al inicio de los años ochenta el endeudamiento externo alcanzó un nivel máximo (agravado por los efectos adversos de las dos crisis energéticas) y, unido a los desequilibrios internos y externos, así como una moneda sobrevaluada, obligó a suspender el servicio de la deuda. El

débil gobierno conservador de Rodrigo Carazo (compuesto por grupos heterogéneos, con intereses en conflicto) cambió varias veces las políticas y no fue capaz de enfrentar exitosamente la crisis. El presidente se resistió a la devaluación hasta que fue inevitable efectuar una masiva al final de su mandato, su programa de estabilización no funcionó (salvo en la reducción de los déficit fiscal y de la balanza comercial), la inflación y el desempleo ascendieron a niveles récord, el PIB y los salarios reales cayeron en picado y, además, la pobreza y la distribución del ingreso empeoraron, agravando así la crisis. La magnitud de ésta (la peor desde la Gran Depresión de 1930) llevó a la victoria de dos gobiernos sucesivos del PLN, que, basados en un fuerte mandato electoral, iniciaron el programa de ajuste estructural, que más tarde expandió el del neoliberal de Rafael A. Calderón y continuó el de José Figueres hijo: reducción del tamaño del Estado; creciente privatización de las empresas públicas; desregulación; liberalización de los precios y de la tasa de interés; recortes en créditos, subsidios y otros gastos públicos; unificación y ajuste gradual del tipo de cambio con base en el mercado; disminución gradual de los aranceles a la importación, así como renegociación de la deuda externa con los organismos internacionales y bancos extranjeros. Pero el referido programa de ajuste estructural fue gradualista, por ejemplo, los citados aranceles a la importación no se recortaron de forma tan drástica y rápida como en Chile y la privatización avanzó con más lentitud.

Estrategia de desarrollo

En Chile, la estrategia de desarrollo ha sido aún más estable y consistente que la política de organización económica. El movimiento contra la ISI y el proteccionismo estatal (estrategia de desarrollo «hacia dentro») comenzó en

la primera etapa, aunque el gobierno no había diseñado aún una estrategia alternativa y la economía era más o menos cerrada, si bien comenzaba a abrirse. En la segunda etapa, se abandonó definitivamente la ISI y se reemplazó por una clara estrategia para promover exportaciones no tradicionales y abrir la economía al comercio y al capital extranjeros (desarrollo «hacia fuera»). Esta estrategia se fortaleció en las tres etapas siguientes con adiciones como otorgar incentivos a los productores y exportadores agrícolas tradicionales (cuarta etapa) e involucrar más al Estado en el desarrollo de la infraestructura y en la modernización de la producción (quinta etapa). En contraste con la organización económica, dicha estrategia de desarrollo no incurrió en errores graves y tuvo un éxito continuo. No obstante, la reducción drástica y rápida de los aranceles para aumentar la competencia interna causó la quiebra de buena parte de la industria del país y permitió una entrada fenomenal de manufacturas importadas, que, unidas al crédito fácil, incrementaron el endeudamiento y en parte causaron la segunda crisis.

Hubo cuatro cambios en las estrategias de desarrollo de Cuba, que coincidieron en parte con los cambios en la organización económica. En tres ocasiones las dos fracasaron de manera simultánea, agravando así la crisis resultante: 1963, 1970 y 1990. Las tres primeras estrategias de desarrollo fueron: un modelo «hacia dentro», basado en la ISI y la diversificación agrícola (1959-1963); otro «hacia fuera», basado fundamentalmente en cosechas y exportaciones azucareras gigantes (1964-1970), y un tercero, también «hacia fuera», pero más equilibrado, apoyado aún principalmente en las exportaciones de dulce, pero con mecanización y unidas a otras exportaciones y al turismo (1971-1990).

Una variación de esta última estrategia, durante el Proceso de Rectificación (1986-1990), aspiró sin éxito a la autosuficiencia alimentaria.

En todas las citadas estrategias, Cuba mantuvo una economía cerrada, muy dependiente del comercio y la ayuda de la URSS (y del Consejo de Ayuda Mutua Económica —CAME— en menor medida), y escasas relaciones con el mercado capitalista mundial. Este aislamiento fue resultado (por orden de importancia) de la falta de exportaciones suficientes y diversificadas, de los generosos subsidios soviéticos a los precios de éstas y de las importaciones insulares, y del embargo de los EE. UU. Cuando el campo socialista se derrumbó, la Gran Antilla inició su cuarta estrategia (desde 1991): desarrollo «hacia fuera», pero esta vez con una economía más abierta, fuerte énfasis en el turismo internacional, en la inversión extranjera y la generación de divisas. Con ella se enfrentó a la tarea extremadamente difícil de reintegrar al país en el mercado capitalista mundial (el único que quedó tras la desaparición de la CAME), aun con los lastres de la pesada dependencia del comercio exterior y la concentración exportadora (ahora atenuada) que existían al comienzo de la Revolución, agravadas por más de tres décadas de aislamiento, proteccionismo y falta de competitividad en las exportaciones, así como por la intensificación del embargo norteamericano.

La estrategia de desarrollo de Costa Rica en la etapa inicial estuvo orientada «hacia fuera» y descansó en exportaciones de café y banano, pero con apoyo estatal para la diversificación y modernización económica, y en el inicio de una política de industrialización. En la segunda etapa, reemplazó a aquella una estrategia «hacia dentro», también apoyada y protegida por el Estado, basada en la

ISI, pero reforzando las metas de diversificación agrícola para el consumo interno y de exportación de productos industriales y agrarios. Esta estrategia se activó con el «Estado empresario» y el ingreso de Costa Rica en el MCCA, que promovieron dichas exportaciones industriales. Rodrigo Carazo fracasó en su intento de cambiar la referida estrategia aplicada durante las dos décadas anteriores, pero la crisis llevó más tarde a un cambio al desarrollo «hacia fuera» en una tercera etapa, apoyado por cuatro Gobiernos consecutivos y basado en las exportaciones no tradicionales, la apertura al comercio y al capital internacionales, la reducción de los subsidios a la industria, así como incrementos en la competencia y la eficiencia.

Resultados generales

Aunque la evaluación del desempeño se hace en la siguiente sección del trabajo, aquí se resumen los resultados generales de los tres modelos incorporando información estadística hasta 2000. Las políticas chilenas llevaron a dos crisis. La primera ocurrió en la etapa inicial de estudio y fue consecuencia del programa de ajuste: la inflación, el déficit fiscal y el comercial disminuyeron, la inversión bruta y la deuda externa se estancaron, pero el PIB y los salarios reales decrecieron y aumentó el desempleo. Hubo una recuperación en la segunda etapa: la inflación y el déficit fiscal cayeron, mientras que el PIB, la inversión bruta y los salarios reales se incrementaron, y el desempleo se redujo, pero el déficit comercial y la deuda externa crecieron.

La segunda crisis, en la tercera etapa, fue peor que la anterior: el PIB y la inversión

bruta chilenas cayeron en picado, mientras la inflación, el déficit fiscal y el comercial se elevaron de nuevo (la deuda externa siguió aumentando), los salarios reales bajaron y el desempleo alcanzó un máximo histórico. La recuperación comenzó en la cuarta etapa y el crecimiento sostenido continuó durante la quinta: en ambas etapas el PIB se incrementó a altas tasas (excluyendo un retroceso en 1999), la inversión bruta alcanzó un récord, la inflación disminuyó a su nivel histórico más bajo (después de 1989-1990, debido al fuerte aumento del gasto público del gobierno de Augusto Pinochet en esos años electorales), el déficit fiscal se redujo (salvo en 1989-1990) y se convirtió en superávit en la década de 1990 (con la única excepción de 1999), el comercial también se tornó favorable (menos en 1988, 1993 y 1996-1998), la deuda externa primero menguó y se estabilizó, pero creció desde 1997, el desempleo cayó hasta un porcentaje jamás alcanzado antes, aunque se incrementó en 1999 y 2000, mientras que los salarios reales recuperaron y sobrepasaron las cuotas más altas a que habían llegado con antelación⁹.

Después de una breve recuperación al principio de la Revolución (primera etapa), Cuba sufrió tres crisis en el período de observación. La primera, en la segunda etapa, fue resultado del doble fracaso en la organización económica y la estrategia de desarrollo. Es probable que el producto nacional y la inversión bruta bajaran, la inflación alcanzó un máximo en 1963 y el déficit comercial se incrementó, pero el desempleo disminuyó. Hubo una modesta recuperación en la tercera etapa: dicho producto nacional se elevó,

9. Datos de la CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000/2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001; *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001, y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

aunque la inversión bruta se estancó, la inflación se redujo, el déficit comercial se estancó y el desempleo mantuvo su tendencia a la baja.

La segunda crisis cubana (peor que la primera) se desarrolló durante la cuarta etapa, antimercado, que terminó de nuevo con un doble fracaso: el producto nacional y la inversión bruta se contrajeron, en tanto que el déficit comercial aumentó considerablemente, pero el desempleo cayó hasta un mínimo histórico. La quinta etapa (la más larga y consistente) se caracterizó por una fuerte recuperación: la renta nacional y la inversión bruta crecieron, la inflación disminuyó (salvo en 1981), aunque el déficit comercial, la deuda externa y el desempleo se incrementaron (este último por primera vez). Las políticas antimercado de la sexta etapa llevaron a una recesión: el producto nacional decreció, los déficits fiscal y comercial y la deuda externa continuaron elevándose y empeoró aún más el desempleo.

El fracaso de la política anterior, el derrumbe del bloque socialista y la intensificación del embargo de los EE. UU. causaron la recesión más grave de la Revolución (1990-1993): el producto nacional se desplomó en un 35% (la caída mayor entre los tres países estudiados); a partir de 1995, comenzó una recuperación, pero en 2000 era todavía un 20% bajo que en 1989; la inversión y los volúmenes comerciales se contrajeron en más de un 50%: la inflación y el déficit fiscal alcanzaron un máximo en 1993, aunque después bajaron con el programa de ajuste; el déficit comercial, primero se redujo, y luego creció y alcanzó un récord en 1999-2000; la

deuda externa en divisas siguió elevándose, y también el desempleo, llegando a niveles desconocidos, no obstante luego disminuyó como efecto de la citada recuperación, y los salarios reales decrecieron a la mitad¹⁰.

Costa Rica disfrutó de un crecimiento constante (PIB, inversión bruta) en las tres primeras etapas (en especial en los años sesenta y setenta); es probable que los salarios reales aumentasen y el desempleo descendiese, pero el déficit comercial y la deuda externa se expandieron de manera continua, en tanto que la inflación osciló y el déficit fiscal creció la mayor parte del tiempo. El empeoramiento de los desequilibrios internos y externos, unido al ajuste y la ausencia de un liderazgo fuerte, llevó a la crisis de 1981-1983: el PIB y la inversión bruta cayeron (aunque no tanto como en Chile y considerablemente menos que en Cuba en su peor crisis), la inflación alcanzó un máximo en 1982, al igual que el desempleo, mientras que los salarios reales disminuyeron de forma acusada y la deuda externa siguió expandiéndose, pero el ajuste consiguió reducir tanto el déficit fiscal como el comercial.

En la tercera etapa se produjo una recuperación de la economía costarricense como resultado de las políticas gradualistas de ajuste unidas a un cambio en la estrategia de desarrollo y una red de protección social: el PIB creció a tasas altas (salvo en 1996), así como la inversión bruta, la inflación se recortó gradualmente (excepto en 1995), el déficit fiscal se mantuvo bajo control (menos en 1986 y 1994), el comercial se estancó, luego se incrementó, pero disminuyó desde 1993; la deuda externa se recortó sustancialmente

10. Datos de la CEPAL. *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño económico en los noventa*. México: FCE, 2000, y *Anuario Estadístico de América...* [9]; ONE. *Anuario Estadístico de Cuba 2000*. La Habana: ONE, 2001, y C. MESALAGO. *La economía cubana al comienzo...* [8].

(aumentó en 1999 y 2000, aunque por debajo del nivel máximo precedente); el desempleo se redujo a los porcentajes tradicionales y los salarios reales se recobraron y sobrepasaron las cotas alcanzadas antes de la crisis¹¹.

Costes sociales

Los costes sociales del modelo chileno han sido altos y se han distribuido de manera desigual. El capital disfrutó de apoyo estatal e incentivos, por ejemplo, de la eliminación de impuestos sobre la propiedad y las ganancias, de reducción tributaria a las utilidades empresariales, bajos precios de venta para las compañías públicas o acceso a un crédito externo barato. Por el contrario, la carga de la terapia de choque durante la prolongada transición recayó básicamente en los trabajadores y los grupos de ingreso más bajo, que sufrieron un desempleo sin precedentes, una caída acusada de los salarios reales y recortes en los servicios sociales. Supuestamente para evitar coaliciones contra el mercado, el gobierno prohibió los sindicatos, las negociaciones colectivas y las huelgas hasta 1979, para restablecerlos después poco a poco, aunque bajo normas estrictas.

A pesar de la posición del gobierno chileno en favor de la competencia y el mercado libre, florecieron enormes conglomerados económicos, y no se permitió que la oferta y la demanda fijasen el precio de la fuerza de trabajo, sino que lo determinó el Estado. Para atenuar los efectos nocivos del modelo, que amenazaban su propia existencia, se recurrió de mala gana a instrumentos keynesianos. Así, cuando el desempleo llegó al 17% de la población activa en la primera crisis y al 30%

en la segunda, provocando las primeras «protestas» públicas en contra del régimen, éste introdujo y expandió programas de emergencia para dar empleo público, aunque con una remuneración muy baja. Proporcionó también asistencia en la atención a la salud y pensiones para los pobres (continuando las políticas previas al golpe militar). Los gastos sociales fueron escasos y se focalizaron para maximizar sus efectos, por ejemplo, en las ayudas materno-infantiles. Pero ninguno de estos paliativos impidieron la prolongada transición (cerca de una década), ni el empeoramiento de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, en la segunda mitad de los años ochenta, el paro descendió y los salarios reales se incrementaron, aunque siguieron sin recuperar su nivel anterior. El comportamiento favorable de ambos indicadores, unido al desempeño positivo en crecimiento y estabilidad durante la cuarta etapa, llevaron a la oposición democrática victoriosa a preservar el modelo, pero con correcciones para aliviar la referida pobreza, a atenuar las desigualdades extremas en el ingreso y a ofrecer más servicios sociales y de mejor calidad. Así se logró que los citados salarios reales sobrepasasen las cuotas alcanzadas anteriormente, reducir la indigencia y mejorar los niveles educativos y sanitarios, aunque no se tuvo tanto éxito en la distribución y hubo un repunte del desempleo en las postrimerías del decenio de 1990¹².

A finales de las década de 1980, los impresionantes logros de Cuba en el área social (empleo, educación, atención a la salud, seguridad social, distribución del ingreso, pero no en vivienda) destacaban

11. Datos de la CEPAL. *Estudio económico de América...* [9], *Balance preliminar de las economías...* [9], y *Anuario Estadístico de América...* [9].

12. Ver los acápites «Resumen y comparaciones con ordenamientos internacionales» y «Comparaciones a finales del siglo XX y viabilidad de los tres modelos», del apartado «Evaluación del desempeño» en páginas siguientes.

entre los mejores de América Latina y el mundo socialista. Estos logros respondían a las metas del modelo insular y fueron viables gracias a un control estatal absoluto sobre la asignación de recursos y a la fenomenal ayuda soviética, que fue básicamente gratuita, aunque no dejaron de tener costes económicos: el pleno empleo llevó a un exceso de personal y a una baja productividad laboral, el igualitarismo perjudicó los incentivos y el esfuerzo laboral, en tanto que los gastos sociales tuvieron una participación alta y creciente en el producto nacional.

Cuando el campo socialista se derrumbó y la economía cubana sufrió una caída en picado, la carga de los servicios sociales se tornó más pesada y difícil de sostener. Además, el drástico recorte de las importaciones, la disminución del valor de las exportaciones y la falta de divisas perjudicaron la producción interna, causando el cierre de muchas empresas y conduciendo a un incremento en el desempleo y a la erosión de dichos servicios. El programa de ajuste del gobierno en los años noventa, llamado «período especial en tiempo de paz», intentó proteger algunos de los logros sociales, pero sólo con un éxito parcial. El plan continuaba aún a fines del siglo, de manera que había sobrepasado el período de la transición chilena¹³.

Los cimientos de las políticas sociales de Costa Rica se echaron en los años cuarenta, se consolidaron durante los dos primeros gobiernos de José Figueres y siguieron extendiéndose con posterioridad. El crecimiento económico ayudó a reducir el desempleo a niveles muy bajos y el ajuste de los salarios a la inflación propició su incremento constante hasta la crisis de los ochenta. A lo largo de

las cuatro décadas anteriores a ella, se desarrolló una amplia red de bienestar social: matrícula universal gratuita en la enseñanza primaria (con la incorporación de las áreas rurales), ampliada luego a la secundaria; acceso también universal a la atención sanitaria mediante servicios adecuadamente integrados del Seguro Social y el Ministerio de Salud (para proporcionar asistencia a los pobres); alta cobertura en pensiones de la fuerza de trabajo (integración igualmente del Seguro Social y los programas de asistencia social); viviendas subsidiadas a bajo coste, y planes contra la indigencia, que precedieron a las redes de protección social que se extendieron internacionalmente durante la segunda mitad de la década de 1980.

La red de bienestar compensó cierto deterioro en la distribución de la renta (que favoreció a los grupos de ingreso medio en vez de a los más pobres), incluso antes de la crisis de los años ochenta, de modo que operó como un colchón para proteger a buena parte de la población contra ella y el ajuste estructural (la transición fue la más breve de los tres países: cuatro años, aproximadamente). Con la recuperación, el desempleo bajó, los salarios reales aumentaron hasta superar su nivel anterior y se redujo la pobreza, pero la disminución del gasto público (en especial, durante el gobierno de Rafael A. Calderón) afectó los programas sociales y la citada distribución. A pesar del estancamiento o deterioro en algunos indicadores sociales, a fines de la década de 1990, Costa Rica se mantenía entre los países de la región con niveles más altos en todos ellos¹⁴.

13. Ver los mismos apartados señalados en la nota anterior.

14. Ver los mismos apartados señalados en la nota 12.

Compatibilidad o conflicto entre las políticas: crecimiento versus equidad

¿Fueron todas las políticas compatibles y se reforzaron mutuamente o entraron en conflictos entre ellas? El más debatido de esos conflictos en la literatura es el del crecimiento *versus* equidad; o sea, entre las metas para aumentar el ahorro nacional y la inversión, con objeto de fomentar dicho crecimiento y la productividad, y las de creación de empleo, reducción de la desigualdad y expansión de los servicios sociales a la población.

Antes de Augusto Pinochet, Chile buscó la equidad a costa del crecimiento. Los neoliberales invirtieron radicalmente esta prioridad, pero, a pesar de los incentivos concedidos por ellos al capital, la inversión interna como porcentaje del PIB se estancó o disminuyó hasta fines de los años ochenta. Además, debido a los fuertes ajustes y las crisis, hubo un incremento notable del desempleo, la desigualdad y la pobreza, así como un deterioro en los servicios sociales. Se enfrentaron algunos de estos problemas mediante programas de empleo de emergencia y focalización en los gastos de salud, no obstante, y aunque se cosecharon algunos éxitos aislados (aceleración en la reducción de la mortalidad infantil), el balance social general fue negativo bajo la dictadura. Los gobiernos democráticos lograron la doble meta de elevar la inversión interna y el crecimiento, así como mejorar dichos servicios.

Al contrario del modelo neoliberal de Augusto Pinochet, en Cuba se otorgó prioridad máxima durante más de tres décadas a las metas sociales: pleno empleo, igualitarismo y prestación universal gratuita de servicios a la población. El éxito en ese terreno se consiguió con un coste económico importante y fue viable en gran medida debido a la enorme ayuda soviética; de otro modo, la

inversión bruta y el crecimiento habrían sufrido más. El gobierno insular intentó promover dicho crecimiento, pero obtuvo un mal resultado debido a su subordinación a dichas metas sociales, así como a las políticas económicas zigzagueantes mal concebidas que practicó.

En los años noventa, el gobierno de Cuba intentó salvar los servicios sociales, pero se deterioraron debido a la grave crisis, en tanto que la desigualdad se expandió y la inversión bruta cayó en picado.

Costa Rica tuvo éxito en ambas metas durante más de dos décadas, hasta la crisis de los años ochenta: la inversión interna bruta fue la más alta de los tres países analizados, bajó el desempleo, mejoró la distribución del ingreso (aunque favoreció al creciente sector de rentas medias) y la cobertura poblacional en servicios sociales aumentó constantemente. Esto fue posible gracias a las políticas expansionistas promovidas por el Estado y a su preocupación por las citadas cuestiones sociales, pero a costa del incremento del déficit fiscal y del endeudamiento externo. La crisis impuso algunos sacrificios durante el breve período de transición, pero a fines de la década de 1990 el país combinaba aún una alta inversión bruta y logros sociales, aunque la distribución del ingreso volvió a la situación pre-recesión, en particular para los grupos de renta más baja.

Evaluación del desempeño

Problemas metodológicos en la comparación

En la evaluación del desempeño se encontraron tres problemas metodológicos:

1. Diferentes períodos de tiempo en la operación de los modelos —en Costa Rica comenzó a principios de la década de

1950, en Cuba al final (y las series estadísticas de ambos países en el inicio del decenio de 1960), mientras que en Chile empezó en 1974—. Esto creó dificultades para estimar promedios comparables durante todos los años de observación, así como para medir la mejoría entre el arranque del modelo y la fecha más reciente en que contamos con cifras.

2. Disponibilidad, fiabilidad y comparabilidad de dichas cifras, lo cual no constituyó un problema en los casos chileno y costarricense, pero sí en el cubano debido a la falta de indicadores como la incidencia de la pobreza y la distribución del ingreso, a la ausencia total de estadísticas para el lapso 1989-1997, a no haberse realizado un censo de población y viviendas desde 1981, a la aplicación del sistema de contabilidad del producto material bruto en vez del sistema de cuentas nacionales durante tres décadas¹⁵, a la carencia de información sobre el cálculo de la inflación y el índice de precios al consumo, y la no convertibilidad internacional del peso cubano.
3. El carácter no cuantificable de factores no sistémicos que pueden afectar el desempeño. Aunque no hay diferencias

importantes en el nivel de desarrollo y la dotación de recursos entre los países analizados, Chile contó con la ventaja de la mayor área de tierra cultivable por habitante y no tuvo ninguna desventaja; Cuba con la tasa de crecimiento demográfico más baja, y Costa Rica se vio afectada por dos inconvenientes, el índice más elevado de incremento poblacional y la superficie agraria *per capita* más escasa, si bien se benefició de la inexistencia de fuerzas armadas, que permitieron dedicar los recursos destinados a ellas en las otras naciones al desarrollo. El factor exógeno más importante ha sido la acción de poderes externos (de manera positiva o negativa) sobre las tres economías. En la Gran Antilla el embargo de los EE. UU. desde 1961 ha sido un factor adverso, pero fue compensado, al menos hasta 1990, por la excesivamente generosa ayuda de la URSS (unos 65.000 millones de dólares) que nunca ha sido devuelta.

La evaluación del desempeño

Después de un análisis exhaustivo de 25 indicadores se concluyó que sólo era factible comparar 20 de ellos en los tres países para medir el desempeño y se dividieron en cuatro grupos¹⁶:

15. Desde 1961 hasta finales de los años ochenta al menos (antes de la crisis), en Cuba se usaba el «sistema del producto material bruto» utilizado en la URSS y en los países socialistas, diferente del «sistema de cuentas nacionales» (SCN), aplicado en el resto del mundo. El primero calculaba el producto social global (PSG), en vez del PIB, y excluía el valor de los servicios no productivos (por ejemplo, sociales, de defensa), pero adolecía de doble contabilidad, lo que aumentaba artificialmente su magnitud. Entre 1989 y 1996 la isla suspendió la publicación de estadísticas al respecto. En 1996 volvió a hacerlo, se dejó de emplear el SCN y se estimó el PIB retroactivamente desde 1985, pero las series de éste y de PSG no pueden conectarse.
16. Los indicadores excluidos fueron: la incidencia de la pobreza y la distribución del ingreso (debido a la carencia total de estadísticas de Cuba), la participación femenina en la fuerza laboral, el acceso de la población al agua potable y el alcantarillado (por ausencia de actualización en las cifras cubanas) y la cobertura de dicha población por la Seguridad Social (porque los datos de los tres países no son comparables). Además, dos indicadores económicos cruciales, las tasas de crecimiento y de inflación, fueron imposibles de estimar técnicamente para la Gran Antilla, por lo que se hicieron dos cálculos: incluyendo y excluyendo las cifras generadoras de problemas.

1. Macroeconómicos internos (seis): tasa de crecimiento económico, producto nacional por habitante, inversión bruta interna, tasa de inflación, balance fiscal y composición de dicho producto nacional.
2. Económicos externos (cinco): concentración de las exportaciones en un artículo y de los socios comerciales, composición de las importaciones, volumen y balanza mercantil *per capita*, y deuda exterior por persona.
3. Distribución y empleo (tres): salario real, composición de la fuerza de trabajo por sector, y desempleo declarado.
4. Niveles sociales (seis): analfabetismo, matrícula en la educación secundaria y superior, mortalidad infantil, esperanza de vida, tasa de enfermedades contagiosas y unidades de viviendas construidas por habitante. Los dos indicadores con más dificultades para la comparación son los de crecimiento económico e inflación en Cuba, debido a los problemas metodológicos explicados en la sección anterior. El grupo tercero (distribución y empleo) tiene sólo tres de esos indicadores, frente a cinco o seis en los otros, debido a que hubo que excluir dos por falta de cifras de la isla antillana.

El ordenamiento de los 20 indicadores entre los tres países se llevó a cabo considerando que el mejor desempeño en cada uno era como sigue: (1) la tasa de crecimiento del producto nacional por habitante promedio más alta durante el período; (2) el mayor producto nacional *per capita* en dólares; (3) la tasa más elevada de inversión interna bruta como porcentaje de dicho producto; (4) el índice de inflación

promedio menor durante los años analizados; (5) el balance fiscal más positivo (superávit más alto o déficit más bajo), también como porcentaje del producto nacional; (6) la menor participación del ingreso agrario en él y la mayor participación industrial; (7) la menor concentración de las exportaciones (la combinación más diversificada de éstas); (8) la menor importancia de los alimentos y la mayor de la maquinaria y equipos de transporte en las importaciones; (9) la diversificación de socios comerciales; (10) el volumen comercial por persona más elevado y la balanza comercial por habitante más positiva (el mayor superávit o el menor déficit); (11) la deuda externa también *per capita* menos elevada; (12) la proporción más baja de la fuerza de trabajo en el sector primario (agricultura) y la más alta en el secundario (industria y construcción); (13) el mayor crecimiento del salario promedio real; (14) la tasa de desempleo abierto nacional inferior; (15) la de analfabetismo más reducida (entre la población de 15 o más años); (16) la matrícula más nutrida en las enseñanzas secundaria y superior; (17) la menor mortalidad infantil; (18) la esperanza de vida superior; (19) las tasas más bajas de cinco enfermedades contagiosas, y (20) el mayor número de viviendas construidas por cada 1.000 ciudadanos.

Se muestran las puntuaciones en los indicadores en los siguientes años: 1960 (inicio de las cifras disponibles para los tres países y de los modelos costarricense y cubano), 1973 (comienzo del neoliberal chileno), 1980 (antes de empezar la crisis regional), 1990 (cuando Chile y Costa Rica habían superado dicha crisis y antes de que afectase a Cuba) y 1993 (última fecha en que contamos con estadísticas homogéneas

al escribir el libro ya referido)¹⁷. Sobre la base de esas puntuaciones se estimaron cuatro tipos de ordenamientos para evaluar el desempeño de los tres modelos: absoluto, de mejora relativa, índices e índice de desarrollo económico y social.

Ordenamiento absoluto

Este ejercicio ordena los países de 1 a 3 (1 = mejor, 2 = mediano y 3 = peor) sobre la base de las puntuaciones de cada uno de los 20 indicadores en los diversos años de observación. Se calcularon dichas puntuaciones y luego se sumaron dentro de los cuatro grupos en que los clasificamos, y después en otros dos más generales (económico y social) que, por último, se agregaron para obtener una cifra total. Cuanto más baja es esa cifra, mejor es el país y viceversa. Debido a las limitaciones de extensión de este artículo no es posible reproducir aquí todos los datos. En la tabla 1 se exhibe el ordenamiento absoluto de las tres naciones según sus puntos en los citados cuatro grupos de indicadores en 1980 y 1993 (los años 1960 y 1973 tuvieron que ser excluidos de la comparación debido a la falta de muchos datos cubanos para el primer grupo, como se explicó en apartados anteriores).

En 1980, Chile obtuvo mejor clasificación en los grupos primero y segundo, mediana en el tercero y peor en el cuarto, Costa Rica mejor en este último, mediana en el segundo y peor en el primero y tercero, Cuba mejor en el tercero, mediana en el primero y cuarto y peor en el segundo. En 1993, Chile continuó siendo mejor en el primero y segundo, se mantuvo peor en el cuarto y ascendió a mejor en el tercero, empatando con Costa Rica, que preservó su posición en el cuarto

—la mejor—, y en el segundo —mediana— y avanzó hasta una puntuación mediana en el segundo. Cuba perseveró en su posición, mediana en el cuarto grupo y peor en el segundo y descendió a peor en el primero y tercero.

En los indicadores económicos unidos, el orden fue el mismo en ambos años (Chile, Costa Rica y Cuba), pero en los sociales varió: en 1980 el orden fue Cuba, Costa Rica y Chile, mientras en 1993, Costa Rica, Chile y Cuba. Sumando todas las puntuaciones, finalmente, dicho orden también cambió: Costa Rica, Chile y Cuba en 1980, y Chile, Costa Rica y Cuba en 1993. La crisis golpeó en tiempos distintos: en Chile y Costa Rica ocurrió en la primera mitad de los años ochenta, y más que se compensó por la recuperación de la segunda mitad de la década y el inicio de los noventa (aunque dicha recuperación fue más fuerte en Chile que en Costa Rica). En Cuba ocurrió en el decenio de 1990, de ahí el deterioro severo que se observa en la tabla 1 en 1993, aunque se debe precisar que en 1980 ya se situaba peor en los indicadores económicos sumados y en el total antes del inicio de la recesión, no así en los sociales.

El ordenamiento absoluto adolece de varios problemas. La escala es bastante estrecha y no muestra de forma adecuada la distancia o margen entre los tres países; en algunos indicadores, dos tuvieron puntuaciones muy próximas y, no obstante, se clasificaron de manera diferente. Lo ideal habría sido incluir todas las naciones latinoamericanas o una muestra mayor, pero esa tarea era imposible. Una investigación futura sobre la base de esta metodología podrá ampliar el número de casos comparados y dicha escala de ordenamiento.

17. C. MESA-LAGO. *Buscando un modelo...* [4].

TABLA 1

ORDENAMIENTO ABSOLUTO DE LOS TRES PAÍSES (CHILE, COSTA RICA Y CUBA) EN LOS CUATRO GRUPOS DE INDICADORES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1980 Y 1993*

Indicadores absolutos (20)	Chile		Costa Rica		Cuba	
	1980	1993	1980	1993	1980	1993
1 Macroeconómicos internos	11,0	8,5	13,0	12,5	12,0	15,0
2 Económicos externos	7,0	7,0	9,2	8,7	12,8	13,5
3 Distribución y empleo	4,5	4,5	5,0	4,5	2,5	9,0
4 Niveles sociales	15,5	13,2	9,2	10,6	11,3	12,2
Unión de 1 y 2 (económico)	18,0	15,5	22,2	21,2	24,8	28,5
Unión de 3 y 4 (social)	20,0	17,7	14,2	15,1	13,8	20,8
Unión de 1, 2, 3 y 4 (total)	38,0	33,2	36,4	36,3	38,6	48,7

* El significado de las cifras y su cálculo se explican en el texto.

Fuente: C. Mesa-Lago. *Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Nueva Sociedad, Univ. Internacional de la Florida, 2002 (primera edición, en inglés, 2000).

Ordenamiento de mejora relativa

El ordenamiento de los indicadores de mejora relativa se presenta en la tabla 2, para medir el cambio ocurrido entre 1973 y 1993 en Chile y entre 1960 y 1993 en Costa Rica y Cuba. También aquí se usa una escala de 1 a 3, por ejemplo, la reducción mayor en la tasa de mortalidad infantil se consideró como 1 y la menor como 3. Se muestran las puntuaciones en los cuatro mismos grupos para los tres países, siguiendo el mismo método anterior.

Chile se ordenó como el mejor país en los grupos primero y segundo, pero peor en el tercero y mediano en el cuarto (empatado con Cuba). Costa Rica como mediano en el primero y segundo, pero mejor en el tercero y cuarto. Cuba como peor en el primero y segundo y mediano en el tercero y cuarto (empatada con Chile). En los indicadores económicos unidos, el orden fue Chile, Costa Rica y Cuba, en tanto que en los sociales Costa Rica, Cuba y Chile. En el total Chile ocupó el primer lugar, aunque prácticamente con la misma puntuación que Costa Rica, y Cuba el último y a una distancia considerable de ambos. Los resultados de

esta clasificación son similares a los de la tabla 1, no obstante hay dos excepciones importantes: Costa Rica quedó virtualmente empatada con Chile en el promedio total, mientras que Cuba superó a Chile en el promedio de los indicadores sociales.

En algunos indicadores, la mejora relativa se hace cada vez más difícil, ya que el país está avanzando hacia niveles superiores; éste es el caso de la mortalidad infantil y, en menor medida, de la esperanza de vida. En 1993, Cuba tuvo la tasa más baja de mortalidad infantil (10,2), seguida de Costa Rica (13,7) y con Chile muy cerca (13,9), pero la reducción de ésta en el período fue más notable en Costa Rica (-61) y Chile (-52) que en Cuba (-26), en parte, porque había sido considerablemente más baja que los otros dos países desde el principio. El caso de la esperanza de vida es diferente: en 1993, Costa Rica tuvo la mejor tasa (75,7), pero muy próxima a la de Cuba (75,4) y Chile la peor (72,1), pero el logro costarricense es más notable en este aspecto, porque en 1960 tenía un nivel 2,4 años inferior al cubano.

TABLA 2

ORDENAMIENTO DE MEJORA RELATIVA DE LOS TRES PAÍSES (CHILE, COSTA RICA Y CUBA) EN LOS CUATRO GRUPOS DE INDICADORES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL*

Indicadores relativos (20)	Chile	Costa Rica	Cuba
1 Macroeconómicos internos	4,0	8,0	12,0
2 Económicos externos	8,0	10,0	12,0
3 Distribución y empleo	7,0	5,0	6,0
4 Niveles sociales	13,3	9,4	13,3
Unión de 1 y 2 (económico)	12,0	18,0	24,0
Unión de 3 y 4 (social)	20,3	14,4	19,3
Unión de 1, 2, 3 y 4 (total)	32,3	32,4	42,3

* El significado de las cifras y su cálculo se explican en el texto.
Fuente: La misma de la tabla 1.

El indicador de mejora relativa de Chile pudo estar distorsionado porque el modelo (y la comparación) empezó en 1973, en tanto que en Cuba y Costa Rica comenzó en 1960. Se analizaron dos períodos normalizados (1960-1993 y 1973-1993) para determinar si ocurría una diferencia en el ordenamiento como resultado del uso del año inicial de 1960 en vez de 1973 en Chile. Este ejercicio demostró que el uso de la segunda fecha como base para el país andino distorsionó sólo 7 de 20 indicadores. Utilizando el primero su ordenamiento en dicha mejora relativa habría sido mejor de lo que muestra la tabla 2, Cuba habría salido peor parada y Costa Rica se quedaría igual.

Ordenamiento por índices

El ordenamiento por índices para cada uno de los 20 indicadores en los cinco años de observación, es superior a los métodos de ordenamiento absoluto y mejora relativa en cinco sentidos: (1) la escala de clasificación, que es de 1 a 3 (*mejor a peor*) en los dos anteriores, se expande aquí de 1 a 100 (*peor a mejor*), mostrando así más nítidamente la distancia entre los países; (2) los índices se

fusionan de manera más adecuada en los cuatro grupos de las tablas 1 y 2, y luego en el agregado de desarrollo económico y social; (3) es posible asignar pesos diferentes a los citados grupos y se pueden combinar mejor los dos grupos sociales (para corregir el pequeño número de indicadores del tercero); (4) se facilitan dos comparaciones normalizadas de los tres casos, en 1960-1993 y 1973-1993, y (5) es factible excluir los dos indicadores con problemas (crecimiento e inflación) y se puede observar mejor la posible modificación en el ordenamiento.

Los índices combinados en cada uno de los cuatro grupos agregados de indicadores se presentan en la tabla 3. El orden en 1960 y 1973 para el primero es Cuba, Costa Rica y Chile. El de Cuba es el mejor, pero hay tres indicadores ausentes de dicho país en 1960 y cuatro en 1973 (los que se eliminaron del índice de los tres países). Éste y otros problemas distorsionaron gravemente el grupo y los promedios totales en ambos años, haciéndolos poco fiables para la comparación y clasificación. Los tres grupos restantes, sin embargo, son fiables e idóneos. En 1960, Chile se ordenó como mejor en los tres, Costa Rica como

mediano salvo en el cuarto (peor), y Cuba como peor excepto en el cuarto (mediano). En 1973, Costa Rica fue el mejor en todos menos en el tercero, posición que ocupó Chile, mientras en los demás fue el mediado, y Cuba se situó como el peor en todos, excluido el tercero (el mediano).

La clasificación en 1980 es la misma que en el ordenamiento absoluto (ver tabla 1) en los grupos segundo (Chile, Costa Rica y Cuba) y cuarto (Costa Rica, Cuba y Chile), pero diferente en el primero (Cuba asciende a la posición mejor, Chile desciende a la mediana y Costa Rica se mantiene como el peor) y tercero (Costa Rica asciende a mejor, Cuba desciende a peor y Chile se mantiene como mediano).

La clasificación en 1993 es también igual que en el ordenamiento absoluto en los tres primeros grupos (Chile, Costa Rica y Cuba), pero cambia en el cuarto (de Costa Rica, Cuba y Chile, pasa a Chile, Costa Rica y Cuba). Es posible que las discrepancias en dicho ordenamiento entre los métodos absoluto y de índices sean resultado de una medición más precisa de las diferencias en el último. Las columnas de la derecha de la tabla 3 muestran las dos comparaciones normalizadas (1960-1993 y 1974-1993) y los órdenes se mantienen invariables (Chile, Costa Rica y Cuba) en los cuatro grupos y en la unión del tercero y cuarto, pero la distancia entre los tres países se reduce considerablemente en el cuarto (indicadores sociales).

TABLA 3

ORDENAMIENTO POR ÍNDICES DE LOS TRES PAÍSES (CHILE, COSTA RICA Y CUBA) EN LOS CUATRO GRUPOS DE INDICADORES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, 1960-1993*

Grupo	País	1960	1973	1980	1990	1993	Todos en 1960-1993	Todos en 1974-1993
1. Macroeconómicos internos	Chile	30,6	23,5	73,3	73,1	82,4	82,1	81,7
	Costa Rica	57,1	44,8	40,4	60,6	66,2	68,1	58,5
	Cuba	100,0	59,8	82,4	66,8	48,8	50,0	44,0
2. Económicos externos	Chile	72,6	73,2	80,9	83,9	82,7	80,5	80,5
	Costa Rica	69,9	73,3	74,6	72,9	68,4	69,0	68,8
	Cuba	68,8	50,9	49,1	38,0	40,2	40,8	41,0
3. Distribución y empleo	Chile	98,6	99,2	80,9	92,2	96,8	96,8	96,8
	Costa Rica	87,3	73,6	85,4	72,1	76,3	76,3	76,3
	Cuba	74,0	86,9	74,7	86,3	43,8	43,8	43,8
4. Niveles sociales	Chile	80,4	70,9	72,7	77,9	82,3	82,3	82,3
	Costa Rica	68,9	84,9	90,9	82,7	80,3	80,3	80,3
	Cuba	70,6	69,9	82,0	84,7	79,5	79,5	79,5

* El significado de los números índice y su cálculo se explican en el texto.

Fuente: La misma de la tabla 1.

Ordenamiento por el índice de desarrollo económico y social

El índice de desarrollo económico y social se calculó fusionando los índices de los cuatro grupos. La cuestión de qué peso asignar a cada uno (complicada por el pequeño número de indicadores del tercero) se abordó utilizando cuatro combinaciones de pesos y la unión de los dos últimos grupos para determinar si resultaba cualquier diferencia importante.

La tabla 4 se divide en dos secciones; la A mantiene los cuatro grupos separados y les asigna tres pesos distintos: iguales para todos (25+25+20+30 y 25+25+15+35), a la B asigna el mismo peso a los dos primeros grupos y une los otros dos (25+25+50). Los tres últimos pesos intentan un ajuste para el pequeño número de indicadores en el tercer grupo. Sorprendentemente, el ordenamiento de los países es el mismo a pesar de los referidos

pesos y de los años de observación divergentes: en 1960, Cuba, Costa Rica y Chile (los problemas explicados anteriormente respecto a ese año y 1973 convierten este índice en poco fiable); en 1973, Costa Rica, Cuba y Chile (principalmente debido a los defectos en los indicadores del primer grupo en Cuba y la grave crisis chilena al final del gobierno de Salvador Allende); en 1980, Chile, Costa Rica y Cuba (en esta fecha se dispone de todos los indicadores cubanos para el primer grupo y la comparación es significativa porque no se había producido la crisis en ninguno de los tres países); en 1990, Chile, Costa Rica y Cuba (los dos primeros se encontraban entonces en el proceso de recuperación y la grave recesión no había comenzado en Cuba), y en 1993, el mismo orden que en 1990, pero con deterioro importante en la puntuación cubana (debido a la gravedad de dicha crisis).

TABLA 4

ÍNDICE DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA LOS TRES PAÍSES (CHILE, COSTA RICA Y CUBA), 1960-1993*

Índice	País	1960	1973	1980	1990	1993	Todos en 1960-1993	Todos en 1974-1993
A. Pesos: cuatro grupos (1, 2, 3 y 4):								
Total	Chile	70,6	66,7	77,0	81,8	86,0	85,4	85,3
Índice 1	Costa Rica	70,8	69,1	72,8	72,1	72,8	73,4	71,0
25+25+25+25	Cuba	78,3	66,9	72,0	69,0	53,1	53,5	52,1
Total	Chile	69,7	65,3	76,6	81,0	85,3	84,7	84,6
Índice 2	Costa Rica	69,9	69,7	73,1	72,6	73,0	73,6	71,2
25+25+20+30	Cuba	78,2	66,0	72,4	68,9	54,9	55,3	54,9
Total	Chile	68,7	63,9	76,2	80,3	84,6	84,0	83,9
Índice 3	Costa Rica	69,0	70,3	73,4	73,1	73,2	73,8	71,4
25+25+15+35	Cuba	78,0	65,2	72,8	68,8	56,7	57,1	55,6
B. Pesos: tres grupos (1, 2 y 3 + 4):								
Total	Chile	68,3	64,4	76,3	80,6	84,8	84,2	84,1
Índice 4	Costa Rica	68,5	70,1	73,3	72,9	73,1	73,8	71,3
25+25+50	Cuba	77,9	65,5	72,6	68,8	56,1	56,5	55,0

* El significado de los números índice y su cálculo se explican en el texto.

Fuente: La misma de la tabla 1.

Las puntuaciones de ordenamiento de los tres países, a pesar de los diversos pesos utilizados, son muy próximas en los años 1973 y 1980; esto es particularmente importante en el segundo, porque la comparación es más precisa que en el primero. El motivo de dicha proximidad puede ser el buen desempeño de Cuba en crecimiento económico e inflación entre 1981 y 1989, cuando la crisis golpeó a Chile y Costa Rica. Pero ambos indicadores son poco fiables en la isla y, si se excluyen de la comparación, la diferencia entre ella y Chile crece de manera considerable. Por otra parte, el margen entre los tres se expande de forma significativa en 1990 y 1993, especialmente el cubano en 1993. La comparación periódica normalizada (las dos últimas columnas de la tabla 4) no muestra cambio alguno la clasificación, cualquiera que sea el peso utilizado.

Se analizó el impacto de excluir los dos indicadores poco fiables (crecimiento económico e inflación) y no hubo cambio en el ordenamiento de los tres países en 1980, 1990 y 1993 (los años más fiables para la comparación), pero sí en 1960 y 1973 (los menos, por las razones explicadas). Además, el margen se expandió de manera significativa (de 5 a 6 puntos) entre el que mejor se desempeñó (Chile) y el que peor (Cuba), sin importar las fechas y los diferentes pesos.

Resumen y comparaciones con ordenamientos internacionales

En los cuatro grupos de indicadores unidos, los cuatro tipos de ordenamiento producen una clasificación similar en el desempeño de los tres países, a pesar de los diversos métodos usados: (a) el ordenamiento absoluto total en 1980 es Costa Rica, Chile y Cuba, mientras que en 1993 es Chile, Costa Rica y Cuba; (b) el de mejora relativa (en 1960-1993

para Costa Rica y Cuba, y 1974-1993 para Chile) es Chile, Costa Rica (casi empatados) y Cuba a la zaga, y (c) el índice de desarrollo económico y social en 1980, 1990 y 1993 (a pesar de los pesos diferentes) sitúa siempre a los tres como sigue: Chile, Costa Rica y Cuba, aunque en 1980 el margen es muy estrecho, en 1990 y 1993 se amplía bastante y la brecha de Cuba respecto a los otros dos crece (especialmente en 1993). Además, las comparaciones normalizadas (1960-1993 y 1974-1993) muestran los mismos ordenamientos (no obstante los diversos pesos), pero la distancia se expande de manera significativa entre Chile y Cuba sin importar los años y dichos pesos. La exclusión de dos indicadores con problemas (crecimiento económico e inflación) no modifica la clasificación en las tres fechas de observación. En general, Chile es el mejor en los económicos y el peor en los sociales (salvo en 1993 en que se ordenó mejor o mediano); Costa Rica mediano en los primeros y mejor en los segundos (mediano en 1980), y Cuba el peor en los económicos y fluctúa en los sociales (mejor, mediano o peor, según los años y tipos de ordenamiento).

Estos ordenamientos no sitúan a los tres países dentro de la región latinoamericana ni en el mundo. El Índice de Desarrollo Humano (IDH), estimado anualmente por el PNUD desde principios de los años noventa, es la única serie que abarca un largo período, los clasifica entre 174 en el planeta y los 20 de América Latina, y combina dos indicadores sociales (esperanza de vida y educación) con uno económico (PIB real por habitante en dólares). Obsérvese que dicho IDH da un peso doble a los primeros, en los que Cuba se ha desempeñado mejor que los segundos.

La tabla 5 muestra el ordenamiento del IDH entre 1990 y 2000. No hay cifras para

1999 porque Cuba fue excluida en la edición de 2001 por deficiencias en sus estadísticas, a pesar de lo cual volvió a ser reintegrada en la de 2002. En 1995 y 1996 el orden fue Costa Rica, Chile y Cuba, y en las otras fechas, Chile, Costa Rica y Cuba (aunque en 1993-1994 los dos primeros estaban muy próximos y la isla caribeña se situaba siempre a la zaga de ellos). La posición chilena en el contexto mundial mejoró con la democracia, no obstante empeoró a finales de la década de 1990, mientras la costarricense mejoró notablemente en 1990-1993, pero se deterioró luego y hasta 1998, y la cubana fue retrocediendo hasta 1994-1995 (durante la crisis) y se recobró después debido a la recuperación¹⁸.

En los primeros apartados del trabajo se mencionaron brevemente las libertades económicas y los regímenes políticos de los tres países, aspectos no evaluados en esta sección. Dos índices internacionales lo hacen. El primero es el Índice de Libertad Económica estimado por la Heritage Foundation y basado en 10 indicadores similares a los usados aquí (propiedad, intervención estatal, regulación, política monetaria, banca y finanzas, comercio, flujos de capital e inversión extranjera, precios y salarios, y mercado negro), con los cuales ordena a las naciones de 1 (la mejor) en adelante. La clasificación mundial para los tres casos que estamos analizando, entre un total de 101, fue en 1995: Chile 23, Costa Rica 34 y Cuba 100; mientras que entre 161 en 2000 fue: Chile 11, Costa Rica 58 y Cuba 157. La incorporación de 60 nuevos países al índice provocó un descenso en la

posición costarricense y cubana, aunque la caída de esta última fue más pronunciada, pero un ascenso de la chilena, algo que no es consistente con la mayor regulación del Estado y su intervención en el área social. Dentro de América Latina, el ordenamiento en 1995 fue Chile 2, Costa Rica 7 y Cuba 20, y en 2000, Chile 1, Costa Rica 10 y Cuba 20 (ver tabla 5).

El segundo es el Índice de Derechos Políticos y Libertades Civiles, estimado por la Freedom House y basado en 8 y 14 indicadores de dichos derechos y libertades respectivamente, con puntuaciones que van de 1 (el mejor) a 7 (el peor). El ordenamiento mundial de los tres países analizados entre 191 en 1993-1994 fue: Costa Rica 31, Chile 57 y Cuba 178, y entre 192 en 1999-2000, Costa Rica 29, Chile 59 y Cuba 179. La clasificación entre los 20 casos latinoamericanos fue igual en los dos años: Costa Rica 1, Chile 2 y Cuba 20 (ver tabla 5). En el Índice de Libertad Económica y en el de Derechos Políticos y Libertades el orden fue el mismo: Chile, Costa Rica a cierta distancia y Cuba a la zaga.

Resumiendo, prácticamente en todas las clasificaciones (las más y las internacionales), los tres países se ordenan como sigue: Costa Rica es primera en desempeño social, segunda en económico, primera en libertades políticas y civiles, pero segunda en económicas (más intervención estatal). Chile es primera en desempeño económico, segunda o tercera en social (mejor bajo la democracia, peor durante la dictadura de Augusto Pinochet), primera en libertades económicas

18. En la edición de 1999 de PNUD. *Human Development Report...* [2], el IDH sufrió un cambio importante en la metodología que por sí sólo determinó un salto de Cuba en el ordenamiento, pero aún así, continuó muy por debajo de Chile y Costa Rica. Para un análisis del impacto de dicho cambio, ver C. MESA-LAGO. «Cuba en el Índice de Desarrollo Humano: caída, salto milagroso y exclusión». *Encuentro* (Madrid). 23 (2000-2001), p. 89-104.

(mínima intervención estatal), pero segunda (a distancia de Costa Rica) en políticas y civiles (aunque mejora con el retorno democrático en la década de 1990). Cuba es tercera en desempeño económico (quedando a la

zaga de los otros), desciende de primera a tercera en desempeño social (antes y después de la crisis) y es tercera tanto en libertades económicas como político-civiles (entre las peores naciones del mundo).

TABLA 5

ORDENAMIENTO INTERNACIONAL DE LOS TRES PAÍSES (CHILE, COSTA RICA Y CUBA), SEGÚN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH), 1990-2000*

Índices	Número de países	Chile		Costa Rica		Cuba	
		Ordenamiento		Ordenamiento		Ordenamiento	
		En el mundo	En América Latina	En el mundo	En América Latina	En el mundo	En América Latina
Índice de Desarrollo Humano (IDH)							
1990 (1993)	173	36	2	42	3	75	10
1992 (1995)	174	33	4	28	1	72	11
1993 (1996)	174	33	3	31	1	79	10
1994 (1997)	175	30	1	33	2	86	11
1995 (1998)	174	31	1	34	2	85	11
1997 (1999)	174	34	1	45	4	58	9
1998 (2000)a	174	38	1	48	4	56	6
2000 (2002)	173	38	2	43	4	55	6
Índice de Libertad Económica (ILE)							
1995 (1996)	101	23	2	34	7	100	20
2000 (2001)	161	11	1	58	10	157	20
Índice de Desarrollo Político y Libertades Civiles (IDPLC)							
1993-1994 (1995-1996)	191	57	2	31	1	178	20
1999-2000 (2001)	192	59	4	29	1	179	20

* El significado del índice se explica en el texto. Cuanto menor es la cifra, mejor es el desempeño del país. Los años entre paréntesis indican la fecha en que se publicaron los datos. a En la edición de 2001 del IDH (cifras de 1999), PNUD, *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2001, se excluyó a Cuba por deficiencias en sus estadísticas.

Fuente: Para el IDH, PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993-2002; para el ILE, Heritage Foundation. *Index of Economic Freedom 1996-2001*. New York: Wall Street Journal, 2001 (<http://www.heritage.org/research/feature/index/> [consulta abril 2006]), y para el IDPLC, Freedom House. *Freedom in the World 1995-2000*, 2001 (<http://www.freedomhouse.org> [consulta abril 2006]).

Costa Rica fue capaz de alcanzar un notable desempeño socio-económico sin sacrificar libertades políticas y civiles, aunque con un moderado recorte de las económicas, que se invirtió a finales de los años ochenta y en los noventa, reduciendo así los costes sociales de la transición. Chile tuvo el mejor desempeño económico, pero a costa de un recorte importante de las libertades político-civiles durante diecisiete años, con las más amplias libertades económicas y un alto coste social durante la transición. Cuba tuvo el peor desempeño económico, y en lo social pasó de mejor a peor durante la crisis y pagó los costes más altos en supresión de las libertades político-civiles y económicas.

Comparaciones a finales del siglo XX y viabilidad de los tres modelos

Debido a que esta investigación tardó diez años en escribirse, se hizo necesario poner al día en tres ocasiones todos los indicadores homogeneizados y rehacer los cálculos y ordenamientos de los países analizados. Originalmente, dichos indicadores terminaban en 1986, luego acabaron en 1990 y, por último, en 1993. Esto creó un problema, debido a que esa fecha fue el peor momento de la crisis en Cuba, por lo cual añadí un cuadro que incorporó tales cifras homogenizadas en 1994-1997, pero sólo disponibles para 13 de los 20 indicadores. El cuadro demostró que, aunque la isla había mejorado durante la recuperación, en 1997 aún estaba a la zaga de Chile y Costa Rica en la inmensa mayoría de los aspectos evaluados¹⁹.

Con el fin de poner al día la información en este trabajo, la tabla 6 presenta cifras homogeneizadas de los tres países a finales

del siglo XX (1999-2000) en 16 indicadores (9 económicos y 7 sociales). Debido a la falta de tiempo, no se pudo obtener las estadísticas de Chile y Costa Rica de fuentes primarias en Chile y Costa Rica, aunque sí de Cuba, de manera que hubo que recurrir a los organismos internacionales (CEPAL, FAO, OIT, PNUD, UNESCO). Los datos incorporados en esta sección solucionan el defecto más serio de comparabilidad (la falta de una serie de PIB en la isla, ya que la misma sólo está disponible en los años noventa), si bien quedan fallas no resueltas que serán explicadas. Además, tampoco fue posible obtener dichas estadísticas homogenizadas sobre los cuatro indicadores restantes, lo que imposibilitó recalcular los cuatro tipos de ordenamiento con la misma metodología usada en el libro del que procede este estudio²⁰. A continuación se resumen los resultados de la comparación en los 16 indicadores disponibles, divididos en los cuatro grupos en que los hemos agrupado hasta ahora: macroeconómicos internos (5 indicadores), económicos externos (4), distribución y empleo (3) y niveles sociales (4). Cuando hay dos variables en uno de esos indicadores, se suman sus puntuaciones y se saca el promedio aritmético de ambos.

Macroeconómicos internos. La tasa anual de crecimiento del PIB a precios constantes en 1991-2000 de Chile promedió 6,1%, la de Costa Rica 4,9% y la de Cuba -1,5%; a pesar de la recuperación iniciada en 1994, en 2000 la isla estaba todavía un 20% por debajo de su nivel de renta de 1989. El PIB por habitante real en dólares (calculado por el PNUD en paridades de poder adquisitivo —PAP—)²¹ en 2000 del país andino era un 8,9% mayor que el del centroamericano que, a su vez, superaba

19. C. MESA-LAGO. *Buscando un modelo...* [4], p. 607 y 643.

20. C. MESA-LAGO. *Buscando un modelo...* [4].

21. PNUD. *Human Development Report...* [2], 2002.

TABLA 6

COMPARACIÓN DE 16 INDICADORES EN LOS TRES PAÍSES (CHILE, COSTA RICA Y CUBA), 1999-2000

Indicadores económicos y sociales	Chile	Costa Rica	Cuba
MACROECONÓMICOS INTERNOS			
1 Crecimiento PIB precios constantes (% promedio, 1999-2000)	6,1	4,9	-1,5
2 PIB por habitante (real, PAP, dólares, 2000)a	9.417	8.650	4.519a
3 Formación bruta de capital fijo (% del PIB, 2000)	21,2	18,4	10,2
4 Balance fiscal (% del PIB, 2000)	0,1	-3,0	-2,5
5 Composición del PIB a precios constantes (% del PIB, 2000)			
Agricultura, pesca y silvicultura	6,5	11,6	6,8b
Manufactura	17,4	23,0	17,9b
ECONÓMICOS EXTERNOS			
6 Concentración exportaciones (% del total, 2000)	25,6	10,1	27,0
7 Concentración importaciones (% del total, 1999)			
En alimentos	5,0	6,0	19,0
En maquinaria y transporte	37,0	22,0	26,0
8 Comercio de bienes (dólares por habitante, 2000)			
Volumen	2.883	3.731	580
Balanza	58	72	-281
9 Deuda externa (dólares por habitante, 2000)	2.453	1.006	3.362c
DISTRIBUCIÓN Y EMPLEO			
10 Composición de la fuerza laboral (% del total, 2000)			
Sector primario (agricultura, pesca, minería)	15,7	20,6	24,4
Sector secundario (industria, construcción, servicios básicos)	22,0	22,0	22,9
11 Salario urbano promedio real (% cambio de 1999 sobre 1990)	38,5	21,6	-36,7
12 Desempleo abierto (% de la fuerza laboral, 2000)	9,2	5,3	5,5
DISTRIBUCIÓN Y EMPLEO			
13 Analfabetismo (% de la población de 15 años y más, 2000)	4,2	4,4	3,3
14 Matrícula en enseñanza (% población en edad, 1999-2000)			
Secundaria	87,5	50,9	81,9
Superior	37,5	30,0d	20,8
15 Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos, 2000-2005)	11,6	10,9	8,1
16 Esperanza de vida al nacer (años, 2000-2005)	76,0	73,3	76,7

a PAP: paridades de poder adquisitivo. Los datos de Cuba proceden del PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002, sin embargo, el PIB a cambio oficial en dólares en 2000 era 1.476, o sea, un tercio de dicha cifra, según la ONE. *Anuario Estadístico de Cuba 2000*. La Habana: ONE, 2001.

b Las cifras de Cuba publicadas por la CEPAL. *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño económico en los noventa*. México: FCE, 2000, difieren de las oficiales del país, así que se usaron estas últimas, procedentes del BANCO CENTRAL DE CUBA. *Informe Económico 2001*. La Habana: BCC, 2002.

c Incluye la deuda en moneda no convertible con Rusia y los países de la Europa Oriental.

d UNESCO. *Instituto de Estadísticas*, 2002 (<http://www.unesco.org>), no da cifras de Costa Rica. La última disponible mostrada en la tabla es de 1994 y procede de LA UNESCO. *Anuario Estadístico 1999*. París: UNESCO, 1999.

Fuentes: Cepal. *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño económico en los noventa*. México: FCE, 2000; *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000/2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001; *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001; *Panorama social de América Latina 2000/2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001, y *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002; ONU. *International Trade Statistics Yearbook 1999*. New York: ONU, 2000; PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2002; OIT. *Anuario Estadístico del Trabajo 2001*. Ginebra: OIT, 2001; UNESCO. *Instituto de Estadísticas*, 2002 (<http://www.unesco.org> [consulta abril 2006]), y *Anuario Estadístico 1999*. París: UNESCO, 1999. Algunas cifras de Cuba, especificadas en las notas de la tabla, proceden de ONE. *Anuario Estadístico de Cuba 2000*. La Habana: ONE, 2001, y del BANCO CENTRAL DE CUBA. *Informe Económico 2001*. La Habana: BCC, 2002.

en un 91% al del antillano que, al cambio oficial, también en dólares, era en dicho año de 1.476, un tercio de la cifra ofrecida por el PNUD, según la ONE.²²

La formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB en 2000, fue en Chile del 21,2%, en Costa Rica del 18,4% y Cuba se quedó a la zaga con un 10,2%. Hubo que excluir el indicador de inflación, pues las cifras de la isla continuaban adoleciendo de serios problemas: no se ha publicado información sobre cómo se forma la canasta de productos y sus pesos correspondientes para determinar el índice de precios al consumo (IPC); se utilizó el mismo año base (1981) en 1985-2000 para el cálculo de precios constantes, y se reportó deflación en 1999-2001, a pesar de que el excedente de moneda en circulación aumentó 28% en dicho período²³. El balance fiscal, también como porcentaje del PIB en 2000 arrojó un pequeño excedente en Chile (0,1%), mientras que hubo déficit en Cuba (-2,5%) y en Costa Rica (-3%). La composición del PIB por sectores económicos en 2000-2001, indicó que el centroamericano se había convertido en el país más industrializado de los tres (23%), seguido del caribeño (17,9%) casi empatado con el andino (17,4%) que, por el contrario, era el menos agrícola (6,5%), aunque con una proporción casi igual a la cubana (6,8%) y sensiblemente más baja que la costarricense (11,6%).

Económicos externos. Costa Rica es el país con menor concentración de sus exportaciones en un producto (banano: 10% en 2000,

aunque, de hecho, el principal son las piezas de maquinaria de oficina)²⁴, seguido por Chile (cobre: 25,6%) y Cuba (azúcar: 27%, reducido desde el 65% en 1993 por causa de la caída su oferta en un 50%, añadida a una notable pérdida en el valor de sus ventas en el exterior). Chile, por otra parte, es el más autosuficiente en alimentos (representaron sólo un 5% del total de importaciones en 1999), no obstante Costa Rica presenta cifras muy parecidas (6%), y Cuba el más dependiente (19%), así como el que adquiere más maquinaria y equipos de transporte como proporción de sus compras en el mercado internacional (37%), seguido por Chile (26%, con una disminución desde el 37% en 1990) y Costa Rica (22%).

El volumen del comercio de bienes por habitante en 2000 era mayor en Costa Rica (3.731 \$), seguida de Chile (2.883) y con Cuba a la zaga (580); la balanza mercantil *per capita* también era más alta en el primer país, 72 \$, frente a 58 del segundo y un saldo negativo (-281) del tercero. La deuda externa por persona, finalmente, era menor en Costa Rica en 2000 (1.006 \$) que en Chile (2.453) y Cuba (3.362)²⁵.

Distribución y empleo. Cuba sigue sin publicar estadísticas sobre distribución del ingreso e incidencia de la pobreza, aunque la evidencia disponible señala que ambos indicadores se deterioraron en los años noventa²⁶. En 1999-2000 el reparto era menos desigual en Costa Rica que en Chile: 0,473 y 0,559, respectivamente, calculado usando el

22. PNUD. *Human Development Report...* [2], 2002, y ONE. *Anuario Estadístico de Cuba...* [10].

23. Ver C. MESA-LAGO. *La economía cubana...* [8].

24. Según la CEPAL. *Estudio económico de América* [9], Costa Rica era en 2000 el segundo país de América Latina y el Caribe con un porcentaje menor de productos primarios y mayor de manufactureros en sus exportaciones.

25. La cifra incluye un estimado de la deuda con Rusia y otros países de la Europa Oriental, si sólo se considera la deuda en moneda convertible, la de Cuba sería la más baja, 977 \$, según la ONE. *Anuario Estadístico de Cuba...* [10].

26. Ver C. MESA-LAGO. *La economía cubana al comienzo...* [8].

coeficiente Gini²⁷. Por otra parte, el último país había logrado reducir la incidencia de la pobreza en los hogares por debajo del anterior: 16,6% frente a 18,2%²⁸. En la composición de la fuerza de trabajo por sector en 2000, Chile tenía la menor proporción en el primario (15,7%), seguida de Costa Rica (20,6%) y Cuba (24,4%), mientras que en el secundario eran muy similares: 22% los dos primeros y 22,9% el tercero.

El mayor crecimiento del salario real promedio urbano entre 1990 y 1999 lo logró Chile (38,5%) seguido por Costa Rica (21,6%), mientras que en Cuba aquél cayó (-36,7%). Por otra parte, la isla reportó una reducción del desempleo abierto al 5,3% en 2000²⁹, cifra muy próxima a la costarricense (5,5%). La proporción chilena fue sensiblemente más alta (9,2%).

Niveles sociales. En 2000 Cuba continuaba teniendo la tasa de analfabetismo inferior (3,3%), seguida de Chile (4,2%) y, muy cerca, de Costa Rica (4,4%). En el porcentaje de la población matriculada en la enseñanza secundaria en 1999-2000, Chile se colocó a la cabeza, con un 87,5%, frente al 81,9% de Cuba y sólo el 50,9% de Costa Rica. En la matrícula en el nivel superior de la educación, el país andino había ascendido hasta 37,5%, en el centroamericano la cifra era del 30%, pero en 1994, pues no hay datos más recientes, aunque se puede pensar que en 2000 la cantidad debía ser mayor. Cuba figuraba en última posición, con un 20,8%, ya

que la crisis de los años noventa redujo notablemente los incentivos para cursar carreras y el número de universitarios se redujo a la mitad³⁰.

En la mortalidad infantil por 1.000 niños nacido vivos, Cuba se mantenía a la cabeza de los tres casos analizados en 2000-2005 (8,1⁰/₀₀), seguida por Costa Rica (10,9⁰/₀₀) y Chile (11,6⁰/₀₀). Por último, en las mismas fechas, el país centroamericano continuaba con la esperanza de vida más alta al nacer (77,3 años), con el antillano a continuación (76,7) y luego el andino (76,0). Finalmente, algunos indicadores del nivel de salud que no estaban disponibles cuando se terminó mi referido libro³¹, permiten ahora nuevas comparaciones. Así, la desnutrición en Chile en 1998-2000 afectaba sólo al 4% de la población y al 5% en Costa Rica, pero al 13% en Cuba, mientras que el nivel promedio de consumo de calorías diarias era de 2.850 en el primero, de 2.780 en el segundo y de 2.460 en el tercero³².

La suma de las puntuaciones de los ordenamientos absolutos en los 16 indicadores en los cuatro grupos en 1999-2000 da los resultados siguientes: Chile 27,5; Costa Rica 30 y Cuba 38. Aunque estos totales no pueden compararse con los de 1993 (ver tabla 1), ya que faltan 4 indicadores tenidos en cuenta entonces, los resultados son muy parecidos: Chile es el mejor situado, con Costa Rica muy cerca, y Cuba el peor, aunque reduciendo algo la brecha frente a ellos. Basándonos en

27. El coeficiente Gini mide el grado de desigualdad en la distribución de la renta en una sociedad dada. Registra a cada una con una cifra entre 0,0 y 1,1. En la práctica los valores se escalonan desde 0,2 aproximadamente para los países históricamente igualitarios y en torno a 0,6 en el caso de los más inequitativos.

28. Datos de CEPAL. *Panorama social de América Latina 2000/2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

29. La CEPAL. *La economía cubana: reformas...* [10] calculó que Cuba tenía una tasa de «desempleo equivalente» del 25% en 1998, pero luego no siguió estimando este indicador.

30. ONE. *Anuario Estadístico de Cuba...* [10].

31. C. MESA-LAGO. *Buscando un modelo...* [4].

32. Datos de la FAO. *The state of food insecurity in the World 2002* (http://www.fao.org/sof/sofi/index_es.htm [consulta abril 2006]).

los resultados de la tabla 3, si se utilizasen números índices, es muy probable que dicha brecha se expandiese. La nación andina tuvo el mejor desempeño en los indicadores macroeconómicos internos, el centroamericano en los externos y en distribución y empleo, y el caribeño el peor en ambos. Este último aventajó a los otros dos en los niveles sociales, en los que Chile ocupó el último lugar. Finalmente, la tabla 5 mostró que en 2000 el Índice de Desarrollo Humano (IHD) clasificó a los tres entre 173 casos como sigue: Chile (38 en el mundo y 2 en América Latina), Costa Rica (43 y 4) y Cuba (55 y 6).

La viabilidad del modelo chileno a medio plazo es alta, y para mantenerla habría que seguir las políticas siguientes: continuo énfasis en la reducción de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso, disminución del desempleo abierto, incremento de la rentabilidad y competitividad de la agricultura, desarrollo de nuevos mercados y exportaciones y búsqueda de nuevos instrumentos financieros en los que invertir los fondos de pensiones. La viabilidad del costarricense es similar y requería aplicar estas medidas: reducción del Estado como productor en actividades poco rentables, consolidación de la apertura del sistema bancario e incremento de su eficiencia, apertura a la competencia en los seguros (todavía un monopolio estatal), mejor asignación del crédito entre los sectores público y privado, fusión de las múltiples instituciones gubernamentales que luchan contra la

pobreza y mejor focalización en grupos vulnerables y en programas que ayuden a los más necesitados, traspaso de recursos fiscales de la enseñanza urbana a la rural, incremento de la matrícula en la educación secundaria, consolidación de la reforma de la salud y conclusión de la reforma de las pensiones. El cubano es el menos viable de los tres, y para mejorarlo tendrían que tomarse las medidas siguientes: reanudación de la reforma virtualmente paralizada desde 1996, expansión del pequeño sector privado, mayor independencia y estímulos a las cooperativas, autorización a los graduados universitarios para que practiquen sus profesiones por cuenta propia y a los ciudadanos y grupos de trabajadores para que gestionen pequeñas y medianas empresas (con el fin de crear empleo suficiente en el citado sector privado que permita despedir a los ocupados innecesariamente en el público), terminación de la reforma bancaria y ejecución de una reforma general de precios, creación de un mercado de capital interno, permiso para que las empresas extranjeras y las sociedades en participación contraten, promuevan y paguen directamente a sus empleados, establecimiento de un peso realmente convertible, introducción de un impuesto progresivo sobre el ingreso y contribuciones de los trabajadores a la seguridad social, reforma del programa de pensiones, y diseño de una red de protección social dirigida a los grupos más vulnerables de la población.

Epílogo. Crisis permanente y desigualdades funcionales frente a la reforma fiscal y la panacea civil y del consenso

ANTONIO SANTAMARÍA GARCÍA

Los males de Tántalo. Desigualdades funcionales y crisis permanente

La aportación de los diferentes artículos de este monográfico al debate planteado es sustancial, complementaria en muchos casos, pero también controvertida. Los problemas de los países de América Latina para lograr un crecimiento sostenido de sus economías y el efecto que ello ha tenido en la generación de desigualdades que, a su vez, han afectado a aquél, son tan evidentes que resulta pueril hacer de ellos una hipótesis de trabajo. Y lo mismo puede decirse de las políticas diseñadas con el fin de resolverlos por los gobiernos y demás agentes económicos, incluidos los organismos internacionales, que han sido múltiples y variadas, han cambiado a lo largo del tiempo y dependiendo del lugar, pero salvo en dos excepciones quizás, como mucho han conseguido éxitos parciales y, generalmente, privilegiando uno de los dos aspectos citados en detrimento del otro. Y decimos quizás pues en el caso de Costa Rica, que junto con Chile es el único que ha logrado avances significativos en su desarrollo equilibrado, parece que en realidad nunca tuvo que afrontar inequidades similares a las que padecen el resto de sus vecinos.

Los estudios de Rosemary Thorp y José A. Déniz parten precisamente del planteamiento esbozado en el párrafo anterior. El crecimiento latinoamericano ha sido extremadamente fluctuante y vulnerable a los cambios en la economía internacional y también a factores endógenos, propios de la evolución de sus sociedades, y ha tendido a generar desigualdades. Todos los modelos, estilos, paradigmas —como gustemos llamarles— aplicados históricamente en la mayoría de los países han sido incapaces de dotar de cierta estabilidad a dicho crecimiento y han acabado provocando más desequilibrios, inequidad y pobreza, agravados incluso cuando tales problemas se han materializado en enfrentamientos y violencia. Según Thorp, esto permite afirmar que se han convertido en funcionales; es decir, que no son inherentes a la estructura de los sistemas y tampoco al diseño de las diferentes políticas arbitradas para hacerles frente, como había señalado hasta el momento buena parte de la historiografía, sino a su desempeño.

Rosemary Thorp abunda en las implicaciones de su tesis, no se conforma con diagnosticar el problema, defecto del que adolecen, como dice Carlos D. Malamud, muchas de las explicaciones que se han dado a los problemas de América Latina y que según él han discurrido

por la periferia de los mismos, alrededor de sus síntomas y no de sus causas y que de esta manera han contribuido a generar la idea de que la región vive en una especie de crisis permanente, conclusión de la que también parte el estudio de Daniel Díaz Fuentes.

La idea de que las desigualdades que sufren las sociedades latinoamericanas son funcionales al desempeño de sus economías implica, precisamente, que ha habido y hay defectos en el diagnóstico de los problemas y en el diseño de las soluciones para enfrentarlos. Según José A. Déniz, las adoptadas a partir de la década de 1980, conocidas con el nombre genérico de *neoliberales*, directamente no se han planteado resolverlos. Se pensaba que el objetivo primordial y casi único era sanear, estabilizar y desestatalizar las economías y orientarlas al mercado. Ello les aportaría competitividad, garantía de eficiencia, y acabaría promoviendo por sí sólo el crecimiento sostenido que, a la postre, redundaría en beneficio de todos y progresivamente iría reduciendo la inequidad heredada, permitiría superar el *suplicio de Tántalo*. El autor reconoce que muchas de tales propuestas fueron sensatas, que la inflación o la ineficiencia del sector público habían llegado a extremos que requerían los tratamientos de *shock* aplicados, pero una vez logrado cierto equilibrio, no se ha producido su referida transferencia a una mejora del bienestar de la mayoría de la población y, por el contrario, tras años de descuido del gasto y de las de políticas sociales, las citadas desigualdades y la pobreza han aumentado en América Latina.

Un problema básico del *recetario neoliberal*, además, ha sido que el grado de apertura exigido internacionalmente a las economías de América Latina para competir en un mercado cada vez más globalizado, no se ha correspondido, paradójicamente, con una disminución suficiente del proteccionismo de los países más ricos y capaces de absorber sus exportaciones. A ello se refieren Daniel Díaz Fuentes y José A. Déniz cuando examinan el bloqueo de las negociaciones para liberalizar el comercio internacional en la Organización Mundial de Comercio por Estados Unidos o la Unión Europea, que siguen subvencionando su producción primaria para no perjudicar a sus grupos agrarios, que gozan de gran capacidad de presión política y han logrado aplazar la reforma de la política agraria común propuesta por la Comisión de la UE o la concesión de un nuevo arancel por parte del Gobierno de Washington, *Farm Bill* de 2002¹.

Las soluciones históricamente aplicadas para resolver los problemas de las economías latinoamericanas han sido a la vez radicales frente a la situación heredada y conservadoras en lo que respecta a la preservación del *statu quo*, salvo en el caso de las revoluciones, como la cubana o la sandinista. En ambas, además, el contexto internacional impidió llevar a cabo sus programas renovadores originarios y también las fue radicalizando. Carmelo Mesa-Lago muestra que el castrismo, que originalmente no era marxista, acabó renunciando a la transformación de la estructura productiva de la Gran Antilla, especializada en fabricar y exportar azúcar, acuciado por la política de oposición estadounidense, frente a la que se ofreció como alternativa convertirse en la proveedora de dulce de la URSS y el bloque socialista².

1. Ver G. FANJUL, *La inaplazable reforma de la política agraria común*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2002 (<http://www.realinstitutoelcano.org> [consulta abril 2006]), y U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FARM SERVICE AGENCY. «Farm Bill 2002». [Washington]: USDA, 2002 (<http://www.fsa.usda.gov/pas/farmbill/> [consulta abril 2006]).

2. Ver C. MESA-LAGO, *Breve historia económica de la Cuba socialista*. Madrid: Alianza, 1994, y A. SANTAMARÍA, «Azúcar y revolución. El sector azucarero de la economía cubana en los primeros doce años de la revolución (1959-1970)». *Revista de Historia Económica* (Madrid). XII/2 (1994), p. 111-141.

La comunión radical-conservadora, contradictoria en sus propios términos, es lo que parece explicar mejor el problema de la funcionalidad de las desigualdades. Pero la cuestión es aún más compleja. La teoría clásica sobre la lógica de la acción colectiva señala que para que los mecanismos presión funcionen es preciso que los *lobbies* sean relativamente pequeños y bien cohesionados³, por ejemplo, las elites que concentraron la mayor parte de la tierra y demás recursos y el poder en casi todos los países de América Latina, y que, según autores como Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, permiten atribuir a la dotación de factores el atraso de sus economías⁴. Sin excluir el efecto de tales elementos y de otros, por ejemplo el cambio tecnológico, John H. Coatsworth y Gabriel Tortella han examinado en este volumen los casos de México y España, intentado probar que las instituciones, políticas y acontecimientos jugaron un papel fundamental en el desempeño de aquéllas. Y dicha tesis les conduce a enfocar el análisis del mismo modo que Rosemary Thorp, abundando deliberadamente en la importancia que las dificultades económico-sociales de la región, la ausencia de un crecimiento sostenido y la generación de fuertes inequidades han tenido en la construcción institucional, y viceversa, y en el diseño de estrategias destinadas a aliviarlos.

John H. Coatsworth y Gabriel Tortella —y Carmelo Mesa-Lago— usan, además, un método de análisis, el comparativo, al que desde hace unos años la historiografía ha acudido en ocasiones y cuya ausencia antes o empleo erróneo es asimismo destacado por Carlos D. Malamud. A raíz de la última gran crisis, la de finales de la década de 1970 e inicios del decenio de 1980, varios estudios se preguntaron por qué regiones con problemas supuestamente similares de atraso económico a los que presentaban los países latinoamericanos, el Mediterráneo europeo y el sudeste asiático especialmente, conseguían superarlo. En el primer caso, a la vez que lograban una transición pacífica y exitosa a la democracia, y en el segundo, potenciando la apertura de sus economías. En la introducción señalamos que ambos aspectos fueron esenciales para la determinación de las estrategias que se han seguido desde entonces en la mayoría de los Estados de América Latina, pero que al tratar de alcanzar resultados parecidos, como también indica Carlos D. Malamud, no se ha tenido en cuenta que casi siempre se estaban cotejando procesos históricos muy diferentes. E igual se puede decir de las otras comparaciones que se han ensayado, con la Europa del Este tras la desaparición del bloque socialista en la misma época, o con los llamados países nuevos, por ejemplo, entre Argentina o Chile y Australia o Canadá⁵.

3. Ver M. OLSON. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1971.

4. S. L. ENGERMAN; K. L. SOKOLOFF. «Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among New World economies: a view from economic historians of the United States». En: S. H. Haber (ed.). *How Latin America fell behind: essays in the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1997, p. 260-304.

5. Algunos ejemplos son los libros de J. FOGARTY; E. GALLO; H. DIÉGUEZ (eds.). *Argentina y Australia*. Buenos Aires: Inst. Torcuato di Tella, 1979; D. C. M. PLATT. *Social welfare, 1850-1950: Australia, Argentina, and Canada compared*. Basingstoke: Macmillan, 1989, o D. C. M. PLATT; G. DI TELLA (eds.). *Argentina, Australia, and Canada: studies in comparative development, 1870-1965*. New York: St. Martin's, 1985; A. MADDISON. *Two crises: Latin America and Asia, 1929-38 and 1973-83*. Paris: DCOECD, 1985; G. SOLBERG. *The prairies and the pampas. Agrarian policy in Canada and Argentina, 1880-1930*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1987; M. CERUTTI; M. VELLINGA (comps.). *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*. Madrid: Alianza, 1989; T. FUKUCHI, y otros (eds.). *Perspectives on the Pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America*. Tokyo: ACF, IDE, 1990; T. BANURI. *Economic liberalization: no panacea. The experiences of Latin America and Asia*. Oxford: Clarendon, 1991; J. ADELMAN. *Frontier development: land, labour, and capital on the wheatlands of Argentina and Canada, 1890-1914*. Oxford: Clarendon, Oxford Univ. Press, 1994; M. RAPOPORT.

Analizar los procesos de construcción institucional y sus problemas entronca, además, con una de las teorías acerca del atraso económico más reconocidas actualmente, sobre todo tras la concesión del Premio Nobel *ex aequo* (junto a Rober W. Fogel) a uno de sus principales formuladores, Douglass C. North⁶. Tal autor explica así que experiencias parecidas o muy distintas en otros sentidos hayan provocado resultados similares, pues factores como el cambio tecnológico o las economías de escala, considerados habitualmente causas del crecimiento, son más bien sus consecuencias, y el origen del mismo son los incentivos a la innovación, la supresión de las trabas burocráticas al desempeño de actividades productivas o de servicios y, especialmente, una eficiente protección de los derechos de propiedad que evite el *free rider*⁷.

En una reciente crítica al libro editado por Stephen E. Haber, Richard Salvucci discutía las tesis sobre los problemas institucionales del crecimiento económico latinoamericano por considerar que partían normalmente del supuesto de que las instituciones son relativamente estáticas, no se definen y luego se modifican al mismo tiempo que las sociedades y las economías. Desde luego, la cuestión no es exactamente ésa, sino la existencia de desincronización, desequilibrios y déficits en los procesos de cambio de ambas variables, y el propio Salvucci, al que por otro lado no le falta razón en lo que respecta al abuso en la aplicación de la citada teoría, reconoce que así es como está planteado en los artículos que integran la mencionada obra⁸.

Lo mismo se puede decir de los trabajos de este volumen que, como señalamos, no hablan de problemas institucionales, sino en los procesos de construcción y cambio institucional, y además precisan claramente sus planteamientos al respecto. José A. Déniz explica con detalle un aspecto de la funcionalidad de las desigualdades en las diferentes respuestas aplicadas para afrontar las dificultades de los países de América Latina a lo largo del tiempo, tal y como la plantea Rosemary Thorp, y profundiza en la cuestión de la sensación de crisis permanente que parece vivir la región a la que se refieren Carlos D. Malamud y Daniel Díaz Fuentes, indicando que su efecto se ha traducido en lo que se ha llamado «inseguridad económica». Además

Globalización, integración e identidad nacional: análisis comparado Argentina-Canadá. Buenos Aires: GEL, 1994; R. A. BLEISCHOWSKY; G. STUMPO. «Transnational corporations and structural changes in industry in Argentina, Brazil, Chile and Mexico». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 55 (1995), p. 95-127; A. PRZEWORSKI. *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1995; G. McMAHON (ed.). *Lessons in economic policy for Eastern Europe from Latin America*. Basingstoke: Macmillan, 1996; D. SHEININ; C. A. MAYO. *Es igual pero distinto: Essays in the histories of Canada and Argentina*. Peterborough: ONCA, FCCHDS, GEL, UNMP, 1997; B. GRESKOVITS. *The political economy of protest and patience: East European and Latin American transformations compared*. New York: CEU Press, 1998, o P. BUSTELO. *La industrialización en América Latina y Asia oriental*. Madrid: Complutense, 2000.

6. Ver D. C. NORTH. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza, 1984; *Institutions, institutional change, and economic performance, the political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990, y para su aplicación al caso latinoamericano por parte de ese mismo autor, D. C. NORTH y otros. «Order, disorder, and economic change: Latin America vs. North America». En: B. Bueno; H. L. Root (eds.). *Governing for prosperity*. New Haven: Yale Univ. Press, 2000, p. 15-59 o D. C. NORTH; B. R. WEINGAST. «Concluding remarks: the emerging new economic history of Latin America». En: S. H. Haber (ed.). *Political institutions and economic growth in Latin America*. Stanford: Stanford Univ. Press, 2000, p. 273-284.

7. Con ese nombre se conoce a quien se beneficia de un bien público, que por su naturaleza es aquél de cuyo disfrute no puede excluirse a nadie, pero no contribuye a pagarlo con impuestos.

8. R. SALVUCCI. «Instituciones políticas y crecimiento económico en Latinoamérica». *Revista de Historia Económica* (Madrid). XX/1 (2002), p. 212-228, nota crítica acerca de la obra de S. H. HABER (ed.). *Political institutions and...* [6].

confirma la idea de Carmelo Mesa-Lago acerca de que el ansiado crecimiento con equidad no ha estado directamente relacionado con los sistemas y regímenes políticos, pues dicha inseguridad ha aumentado con la democratización de los países, aunque sería espurio vincular su incremento al establecimiento de Estados de derecho, pues se ha debido a la apertura y desregulación paralela de las economías y a la reducción del gasto y de los mecanismos de protección social y su incidencia en la calidad y temporalidad del empleo y en los sueldos, la remuneración no salarial del trabajo y la Seguridad Social, que han pagado buena parte de los costes del ajuste *neoliberal* y hasta ahora no se han visto compensados.

En el caso del artículo de John H. Coatsworth y Gabriel Tortella, que analiza dos ejemplos concretos, los autores señalan que la historia económica e institucional de México y España muestra paralelismos en el siglo XIX y buena parte del XX. Ambos partieron de una situación de estancamiento inicial y alteraron fases de conflictos y crisis con etapas de estabilidad y expansión, pero en el país europeo esos últimos rasgos acabaron consolidándose tras la transición a la democracia y la adhesión en la UE, y en el del americano las recientes transformaciones de su sistema político y su integración en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁹ no ha tenido hasta ahora efectos parecidos.

España inició una fase de crecimiento sostenido y apertura gradual desde la aplicación del Plan de Estabilidad en la década de 1950 y el franquismo sobrevivió económicamente gracias a ello y, al mismo tiempo, aunque tras una guerra civil y el uso de mecanismos represivos nada ejemplares como paradigma, proporcionaba al país un largo período de paz. La inmigración, por otra parte, alivió los desajustes provocados por el éxodo rural y la reforma de la agricultura desde los años cincuenta, y además generó, junto con el turismo, una entrada de recursos que ayudaron a mantener dicho crecimiento. La Transición se benefició de ello y, a pesar de que se produjo en tiempos de crisis, mediante un amplio pacto sociopolítico, las diferentes posiciones que concurrieron en ella resolvieron afrontar sus desavenencias pacíficamente y acordar una agenda de actuación y definición de las prioridades. Su caso, por tanto, puede presentarse como un proceso de institucionalización positiva en el sentido que estamos estudiando. Luego, y en eso se parece más al chileno que analiza Carmelo Mesa-Lago que al mexicano, al menos de momento, los gobiernos democráticos completaron las políticas económicas aperturistas con medidas sociales que mejoraron la distribución del ingreso y ofrecieron crecientes grados de protección. Finalmente, la adhesión a la CEE —actualmente UE— coadyuvó a consolidar tales procesos.

En México no parecen darse condiciones similares. Hay que empezar por señalar que el Estado ni siquiera tiene un control sobre el territorio nacional como el que posee en España desde hace tiempo, y tampoco un desarrollo de las infraestructuras suficiente que lo favorezca, ni grados de integración y equidad social similares. Las diferencias entre regiones y el medio rural y el urbano, los problemas de marginalidad en las ciudades, o la existencia de comunidades indígenas, son asuntos que la nación europea ha podido ir resolviendo por su menor envergadura o, simplemente, no ha padecido. En términos económicos y de equilibrio

9. North American Free Trade Area.

en el crecimiento, además, la integración de esta última en la UE ha proporcionado recursos que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no ofrece al primero. Los fondos estructurales destinados a equilibrar la distribución de la renta han ayudado a mejorar su convergencia, sobre todo la de sus zonas más atrasadas, con sus socios más ricos, y la apertura de las fronteras es completa, mientras en el área de libre comercio norteamericana se limita al capital y mercancías, con lo que no remedia las dificultades de la emigración que de modo ilegal fluye del país latinoamericano a Estados Unidos.

Carlos D. Malamud discute la debilidad o escasa utilidad de categorías comúnmente aplicadas a la historia latinoamericana, por ejemplo, Estado colonial, Estado-nación, herencia colonial (contraponiendo la española y lusitana a la anglosajona y francesa) y, en general, la omisión o desconocimiento que los estudios de la economía suelen tener de lo político. Señala que tales conceptos se han usado sin precisar su significado, extrapolando el que se les ha dado en otros lugares y normalmente sin matices tan relevantes que cuestionan su valor analítico, verbigracia, el hecho de que Haití o Jamaica, dos de los países más pobres de América, fueron dominios galos y británicos, que Argentina o Uruguay en la segunda mitad del siglo XIX eran comparables en muchos aspectos a Estados Unidos o Europa occidental, o que los procesos de independencia y conflictos posteriores tuvieron un efecto tan determinante o más en la configuración y problemas económicos y socio-políticos de los países como la impronta del imperialismo hispano¹⁰.

El trabajo de John H. Coatsworth y Gabriel Tortella no adolece de los defectos que apunta Carlos D. Malamud. Los autores no hablan de herencia colonial, sino de un «legado institucional común» en México y España. Tampoco se refieren, por tanto, a la impronta del colonialismo hispano en el primero, sino a la traslación y aplicación de un sistema normativo y de determinadas prácticas. No lo conciben, además, de un modo estático, sino dinámico, en su evolución, *ergo*, no necesariamente compartida en este caso, y lo delimitan bien en los aspectos que creen más relevantes para el tema que les ocupa, «crecimiento económico y atraso». Ni siquiera pretenden abarcar por completo todas sus implicaciones ni, por supuesto, afirmar la existencia de las mismas equivalencias fuera de su espectro de estudio. Tales aspectos son el régimen legal, los riesgos inherentes a las continuas suspensiones de pagos, confiscaciones y devaluaciones, el lento ritmo de formación de recursos humanos, y las oscilaciones de las estrategias económicas, que implicaron grados variables de apertura al comercio y capital exterior.

El sistema legal castellano trasladado a América, como las instituciones descritas por Rosemary Thorp, no estaba concebido para amparar a los súbditos y permitirles realizar sus intereses, sino los de la Corona. Basado en la tradición *civil law*, disponía la aplicación de la norma escrita, encomendada a jueces, no de unos principios generales y en procesos abiertos y transparentes, como la *common law* del Reino Unido y sus colonias. Además evolucionó bajo dos tendencias opuestas: los esfuerzos de centralización monárquica y el reconocimiento de privilegios que acabaron dando lugar a numerosos tribunales independientes para cuestiones

10. Ver, por ejemplo, L. PRADOS DE LA ESCOSURA; S. AMARAL (eds.). *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza, 1993.

gremiales y de castas (comerciantes, mineros, indios), lo que seguramente benefició a la economía, dados los defectos de la legislación genérica, afectada por la proliferación de medidas que resultó imposible codificar eficientemente, pero al discriminar entre asuntos y grupos sociales, fracasó en la protección de los derechos de propiedad, tuvo elevados costes en tiempo y dinero y generó confusión y corrupción en el cumplimiento de los contratos. Tal sistema, asimismo, magnificó el problema de la inestabilidad fiscal, política y monetaria, al estar al servicio del rey y no limitar su poder para establecer contribuciones arbitrarias, decidir confiscaciones o devaluaciones o suspender el pago de la deuda pública. Así, en España y México las tasas de interés real de la referida deuda y de los préstamos privados se mantuvieron altas y no se equipararon a las británicas hasta finales del siglo XX. Por otra parte, las múltiples guerras internas y externas características de la historia de ambos países provocaron la proliferación de créditos forzosos y bancarrotas del Tesoro que, junto con regímenes impositivos que gravaban con cargas directas y pesadas a las actividades económicas, afectaron a su desempeño, ocasionaron aún más incertidumbre y privaron a los gobiernos de ingresos suficientes, obligándoles a una constante búsqueda de recursos hacendísticos y fiduciarios. Esa situación tampoco varió con la reestructuración llevada a cabo en la nación americana tras su independencia, consistente en trasladar la base tributaria a las rentas aduaneras.

No es que Tántalo no alcance, es que no le alcanza. El problema fiscal

A estas alturas se van perfilando las ideas claves del tratamiento que aquí se hace del tema planteado por la suma de contribuciones y su implícito debate. Como señalaba José Ortega y Gasset en su intento de entender *lo español* y, por extrapolación, *lo hispano*, no es fácil convivir en un medio cuya «esencia consiste precisamente en la negación de éste», de modo que cada propuesta «tiene que comenzar desde el principio»¹¹. En 1914 ya trataba de explicar así el radicalismo de las posturas, aunque omitía la referida preservación del *statu quo* que, al mismo tiempo, ha estado intrínseca en la historia de las grandes transformaciones latinoamericanas. «Que todo cambie para que todo permanezca igual», decía Giuseppe T. de Lampedusa¹², otra manera mucho más bella de definirlo y expresar los defectos en la construcción institucional. Pero a la vez, tales procedimientos han impedido paliar déficits heredados y el que parece más persistente, y en ello coinciden la totalidad de los autores de este monográfico y en distintas épocas y países, ha sido la reforma fiscal. Carlos D. Malamud indica que los Estados omnipresentes, supuesta causa actual de todos los males, o al menos expresión de ellos, con muy pocas excepciones, han sido incapaces de implantar sistemas hacendísticos que aporten los ingresos necesarios para impulsar el crecimiento y mitigar sus efectos desigualitarios, además de fracasar en garantizar una democracia eficiente y una justicia independiente. Daniel Díaz Fuentes, por su parte, concluye que lo más importante es que en casi ningún caso se ha abordado dicha reforma, de modo que los regímenes impositivos han sido insuficientes, neutros o regresivos, para corregir la inequidad social, y piensa que esto guarda relación con las interpretaciones

11. J. ORTEGA Y GASSET. *Meditaciones del Quijote*. Madrid: El Arquero, 1989 (primera edición en 1914), p. 137.

12. G. T. DE LAMPEDUSA. *El gatopardo*. Madrid. Alianza: 2004 (primera edición en italiano en 1958).

recientes que vinculan las dificultades económicas de América Latina con los escasos esfuerzos en la acumulación de capital físico y humano, más que con el tipo de políticas aplicadas, aunque tales esfuerzos requerirían instituciones que permitiesen su financiación y promoviesen la igualdad de oportunidades.

El otro ensayo del volumen que aborda aspectos anteriores al siglo XX, el de Carlos Mari-chal, parte de las cuestiones mencionadas en el párrafo anterior y aborda en conjunto varios problemas del desarrollo de las economías latinoamericanas, estudiando también el caso concreto de México: el papel del Estado, el establecimiento de infraestructuras, en especial ferroviarias, la combinación de la iniciativa pública y privada en ellas, los mecanismos financieros empleados y la deuda. Las más recientes investigaciones acerca del tren en la región destacan su contribución al crecimiento allí donde se han realizado análisis al respecto y, en cualquier caso, su impacto positivo en el progreso de los sectores externos, en la producción de bienes exportables y el abaratamiento de sus costes. Señalan también la relevancia de la acción de los gobiernos en su fomento. Por ejemplo, uno de los más débiles y menos intervencionistas, el nicaragüense, asumió prácticamente el tendido de todas las líneas que operaron en la nación y también su gestión directa la mayor parte del tiempo¹³. Además destacan que el citado medio de transporte pudo tener un efecto más o menos grande y favorable en la construcción de estatal, la integración de los territorios, la formación de los mercados o la movilización de la mano de obra, pero desde luego no fue causa de los defectos en esos procesos, aunque en algunos casos contribuyó a aliviarlos (donde formó amplias redes de comunicación) y en otros a empeorarlos, al limitarse a reproducir los desequilibrios existentes en los mismos. El problema en este sentido es la interacción de dos racionalidades, empresarial y política. En casi todos los países hubo proyectos que trataron de materializar el sueño del progreso que los caminos de hierro representaban, pero al cabo tuvieron que conformarse con objetivos más modestos y aquéllos surgieron donde eran rentables para los inversores particulares, locales o extranjeros, o donde la Administración pudo hacer un esfuerzo financiero, independiente o en combinación con aquéllos¹⁴.

Carlos Marichal muestra cómo el Estado jugó un rol fundamental a partir de la década de 1880 en la dotación de las infraestructuras que precisaba México —ferrocarriles, puertos, obras de regadío—, combinando subsidios a la iniciativa privada y emisión de bonos de deuda en el exterior, pero que tales políticas no se improvisaron en los últimos años del siglo XIX. Habían sido diseñadas en los cincuenta, no obstante faltó el capital público y particular para llevarlas a cabo que estuvo disponible un cuarto de centuria después y, seguramente, también la estabilidad que el porfiriato confirió a la nación. El resultado, sólo en lo que respecta al tren, fue el inicio del tendido de una vasta red viaria, de las más extensas y de mayor cobertura en América Latina, aunque con los problemas de desigualdad regional ya mencionados y de reproducción

13. A. SANTAMARÍA. «Canales, cafetales y banano. Historia del ferrocarril de servicio público en Centroamérica y Panamá». En: J. Sanz (coord.) y otros. *Historia de los ferrocarriles en Iberoamérica (1837-1995)*. Madrid: Ministerio de Fomento, CEDEX, CEHOPU, 1998, p. 249-288.

14. J. SANZ (coord.) y otros. *Historia de los ferrocarriles...* [13], y *Guía histórica de los ferrocarriles en Iberoamérica (1837-1995)* [CD-ROM]. Madrid: Ministerio de Fomento, CEDEX, CEHOPU, 1998.

de otros desequilibrios económicos y también sociales, no obstante los cuales, según probó hace tiempo John H. Coatsworth, fue seguramente el factor que más contribuyó al crecimiento del país¹⁵.

Los problemas del ferrocarril, la deuda, el fomento de las actividades productivas y la política económica del Estado en México y en América Latina están estrechamente interrelacionados y son sumamente complejos. La actividad de los gobiernos privilegió, en ese sentido, el planeamiento y promoción de infraestructuras de comunicaciones. Carlos Marichal demuestra que la inversión y préstamos extranjeros se concentraron en ellas desde finales del siglo XIX. En principio, por tanto, la mayor parte del crédito externo, salvo los empréstitos de guerra que, además, y según se desprende de lo que hemos comentado ya, disminuyeron según fueron mejorando las condiciones de estabilidad sociopolítica, período en el que comenzó la expansión ferroviaria, se dieron para financiar esta última¹⁶.

El estudio coordinado por Jesús Sanz muestra que los ferrocarriles ayudaron a la consolidación de los jóvenes Estados latinoamericanos y a su reconocimiento internacional, implícito en la firma de contratos de deuda y concesiones a empresas extranjeras, y aunque es cierto que hubo dispendio en muchos casos, el resultado fue, al menos, mejor que la alternativa. La ausencia de trenes, de especialización productiva y del capital foráneo que ayudó a construir infraestructuras y a desarrollar los sectores exportadores no habría dado lugar a un crecimiento mayor, más diversificado y equilibrado¹⁷. Gracias a ello los países iniciaron su modernización y, aunque imperfecta, como señala Carlos D. Malamud, fue evidente para los inmigrantes europeos que se trasladaron masivamente a muchos de ellos desde las últimas décadas del siglo XIX en busca de oportunidades que no ofrecían sus lugares de origen.

La ausencia de ferrocarriles, inversiones extranjeras o deuda tampoco hubiese garantizado sistemas públicos menos corruptos y clientelares. El principal problema, de nuevo, fue la adecuación de los medios a los fines. En Venezuela, por ejemplo, la construcción de caminos de hierro se detuvo cuando el Estado dejó de ser capaz de hacer frente a las elevadas garantías que ofreció a la inversión extranjera y que, además, ocasionaron problemas de endeudamiento y de pérdida de crédito público que se tardaron mucho tiempo en recuperar. En México o Centroamérica el problema fue más complejo. Buena parte de los esfuerzos públicos —la práctica totalidad en casi todos los países del Istmo— se concentraron en la construcción de líneas de tren que comunicasen los océanos Atlántico y Pacífico. El proyecto era razonable pero, al mismo tiempo, implicaba una competencia en la que sólo habría un vencedor, que al cabo fue Panamá, con la apertura en 1855 de una línea que enlazaba ambos mares, y del Canal en 1914¹⁸.

Es lógico que el tendido ferroviario y la creación de otras infraestructuras, la inversión nacional y extranjera, incluyendo el destino de los empréstitos de deuda, o el esfuerzo de construcción

15. J. H. COATSWORTH. *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato: crecimiento y desarrollo*. México: Secretaría de Educación Pública, 1976.

16. Ver C. MARICHAL. *Historia de la deuda externa en América Latina*. Madrid: Alianza, 1989.

17. J. SANZ (COORD.) y otros. *Historia de los ferrocarriles...* [13], p. 420-450.

18. A. SANTAMARÍA. «Canales, cafetales y...» [13], y «Los ferrocarriles de servicio público de Venezuela (1870-1990)». *Anuario de Estudios Americanos* (Sevilla). LV/2, (1998), p. 485-506.

institucional y de fomento de los Estados, así como el interés de los inversores privados se centró en los países de América Latina en los sectores de actividad y las zonas del territorio con un gran potencial de desarrollo y que, además, en la mayoría de los casos se había iniciado con antelación. En la época en que se dieron esos procesos —desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial—, potenciar la especialización de las economías era la opción más viable de crecimiento y prácticamente el único mecanismo para captar los recursos necesarios y no disponibles internamente —capital, pero también mano de obra—. No hay que menospreciar las ineficiencias con que éstos se pusieron en marcha, la corrupción y el clientelismo asociados, pero tampoco omitir que, por lo general, los resultados fueron exitosos. La región abasteció una gran proporción de la demanda mundial de materias primas agrarias y mineras y atrajo grandes cantidades de dinero e inmigrantes. El problema es que se falló en la transformación de ese desarrollo, sectorial y local, a escala nacional, pero los motivos no están del todo claros y, además, son múltiples y complejos en sí mismos y en su interrelación.

Los casos que estudia Carlos Marichal son muy significativos. El gran proyecto *desarrollista* del porfiriato mexicano, capitaneado por José Yves Limantour, se articuló en un plan de creación y consolidación de infraestructuras que no era nuevo en su concepción, pero cuya materialización estuvo muy determinada por las circunstancias. Se concentró en el centro y Sur del territorio, frente a las inversiones estadounidenses, localizadas fundamentalmente en el Norte, insistió la comunicación interoceánica, debido seguramente al fracaso de la obra canalera de Ferdinand de Lesseps en Panamá en 1889, y en lograr el control estatal de las principales líneas ferroviarias, según el autor, a causa del fundado temor a que las citadas empresas norteamericanas acabasen creando un gran consorcio que monopolizase la mayoría de los trenes del país y redujese el control gubernamental sobre la red de transportes y las tarifas. Además, tales propósitos tropezaron con problemas de escasez de recursos fiscales que impidieron continuar la política de subsidios a la construcción de años anteriores, pero con una gran disponibilidad en los mercados internacionales de capital, lo que permitió obtener varios empréstitos con que financiarlos.

De nuevo la insuficiencia de recursos fiscales, por tanto, condujo a hipotecar el futuro de las siguientes generaciones. Y nada hubiera tenido de malo esto, en principio, si los beneficios para ellas hubiesen superado los costes endosados. Entre 1870 y 1890 se abrieron en América Latina más de 20.000 km de ferrocarril y las exportaciones crecieron en valor un 2,7% anual. Hasta la Primera Guerra Mundial otros 20.000 km tendidos consolidaron los sistemas viarios y el incremento de las ventas en el exterior casi se duplicó también (4,5%). En México, la extensión de las vías pasó de 289 a 7.538 km en el primer período citado, y en 1910 llegaba a 16.590, mientras el incremento de las exportaciones lo hacía de -0,7% en el lapso 1850-1870, a 4,4 en 1870-1890 y 5,2 en 1890-1912. En Argentina, por poner otro ejemplo, un desarrollo constructivo más temprano: de 733 a 13.191 y 23.402 km en los mismos años, se correspondió con un aumento de estas últimas de 4,9% antes del decenio de 1870 y del 6,7 a partir de él y hasta 1912¹⁹.

19. Los datos sobre las exportaciones son de V. BULMER-THOMAS. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994, y los del ferrocarril de J. SANZ (COORD.) y otros. *Historia de los ferrocarriles...* [13].

En el período anterior a la Primera Guerra Mundial al menos el 50% de los recursos fiscales de los países de América Latina procedía de los ingresos de aduanas, y en algunos más de un 70%. En 1929, a pesar de que desde el referido conflicto varias crisis habían provocado serias fluctuaciones en el comercio exterior, la mayoría de los Tesoros públicos seguían dependiendo en un 50-60% de las recaudaciones arancelarias, escasa variación, no obstante el PIB real *per capita* había aumentado casi un 15%²⁰. Y como en etapas previas y otras posteriores se acudió al crédito externo para paliarlo. En Cuba, por ejemplo, se compensó con empréstitos contratados en Estados Unidos la disminución de la renta de las exportaciones, y mencionamos su caso por ese motivo y por el hecho de que básicamente se dedicaron a la construcción de infraestructuras, pero en los años de entreguerras y después éstas no serían ya ferroviarias, pues si el tren había sido símbolo del progreso antes, entonces lo era el transporte automotor y la carretera, aun en la Gran Antilla, que mantuvo su especialización productiva tras la depresión de 1930²¹.

De nuevo, en la radicalidad que caracteriza históricamente a los cambios en las economías latinoamericanas, si el tren se había tendido en detrimento, o al menos en descuido de los caminos, las modernas carreteras no seguirían luego, por lo general, una política de trazado complementario, sino alternativo. Y su competencia fue la razón fundamental de la crisis que comenzaban a padecer los ferrocarriles que, paradójicamente, además, condujo a otro desembolso de dinero público para su nacionalización por parte de los mismos Estados que ya no los consideraban prioridad de las medidas de fomento económico²².

Si el sueño de la razón produce monstruos, el del desarrollo en América Latina generó la enfermedad de la deuda. Carlos Marichal ha demostrado que el recurso a ella es un *continuum* histórico²³, y contribuye a ampliar los fundamentos de la tesis de la *funcionalidad* de las desigualdades y los desequilibrios de Rosemary Thorp, excesivamente basada en el mercado de trabajo y el acceso a la tierra. La autora sostiene que la escasez de mano de obra y el desplazamiento del campesinado —en muchos países con un fuerte componente indígena— de sus predios condujo a un proceso de construcción institucional destinado a asegurar la dotación y concentración de ambos recursos y, por lo tanto, perpetuador de las inequidades heredadas y generador de otras nuevas. Carlos D. Malamud matiza al menos esas tesis al referirse al ya mencionado atractivo que los países de la región tuvieron para la inmigración y al hablar del mito del latifundio y de su contraparte, la reforma agraria, señalando que ni el primero ni la segunda, ni su efecto en el crecimiento y las citadas desigualdades, fueron similares en todos los lugares y épocas.

No es que a Rosemary Thorp le falte razón, más bien es que los fundamentos que esgrime son sólo una de las explicaciones posibles y, además, adecuada únicamente en su interacción

20. V. BULMER-THOMAS. *The economic history...* [19], p. 133 y 214.

21. A. SANTAMARÍA. *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)*. Sevilla: Univ. de Sevilla, Esc. de Estudios Hispanoamericanos, CSIC, Diputación de Sevilla, 2002, cap. III.

22. Ver J. SANZ (coord.), y otros. *Historia de los ferrocarriles...* [13], p. 373-392, y sobre el deterioro y abandono de los caminos durante el período de expansión ferroviaria en México, S. KUNTZ; P. RIGUZZI (eds.), *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950: del surgimiento tardío al decaimiento precoz*. México: Colegio Mexiquense, FNM, UAMX, 1996.

23. C. MARICHAL. *Historia de la deuda...* [16].

histórica con muchas otras. Paradójicamente, el primer gran movimiento revolucionario agrarista latinoamericano y frente a las causas de la desigualdad que esgrime como prioritarias la autora, la Revolución Mexicana, impide saber con exactitud que habría deparado el proyecto desarrollista del porfiriato. Carlos Marichal demuestra que las grandes inversiones en infraestructuras de finales del siglo XIX e inicios del XX tuvieron costes que superaron sus beneficios. También se deduce implícitamente de su trabajo que la hubo razones objetivas que justificaron la toma de decisiones, pero de nuevo los acontecimientos a los que hacen mención John H. Coatsworth y Gabriel Tortella, impiden valorarlos poniendo en una balanza unos y otros, ya que la citada revolución impidió la continuación de las políticas anteriores, causó graves destrozos a la red ferroviaria, pero, en cambio, no mitigó, sino que aumentó el problema de la deuda contraída para llevar a cabo los mencionados proyectos. Lo que sí se puede afirmar es que el recurso a ella, y también la concepción de los planes de transporte, se hicieron en detrimento de una planificación más diversificada e integrada de los diferentes medios de comunicación y evitaron reformas en el sistema tributario que habrían dejado una herencia menos gravosa, incluso una contribución neta a estructurar a una base más estable, equilibrada y ecuánime para el crecimiento futuro.

La condena de Tántalo. Las crisis

El recurso a la deuda se ha mostrado históricamente mucho más grave para las economías de América Latina que su especialización y dependencia de las fluctuaciones del comercio internacional. La explicación más plausible del efecto que tuvo la depresión de 1930, frente a otras anteriores que deprimieron los volúmenes de exportación y los precios de las mercancías, es que entonces falló también el mercado de capital. En lo que respecta a la otra gran recesión que ha padecido la región, el propio nombre con que es conocida exime hacer cualquier otro comentario en el sentido que estamos apuntando: «la crisis de la deuda» de los años ochenta.

Por las razones mencionadas Daniel Díaz Fuentes señala que las referidas crisis tuvieron su origen en *shocks* externos, no obstante tanto las condiciones internas como las políticas aplicadas incidieron en su transmisión, gravedad y duración. La cuestión es muy relevante, pues explica que, por lo general, las depresiones que sufren actualmente los países latinoamericanos sean menos severas y profundas que en el pasado, pero también más recurrentes y volátiles en su recuperación y que tiendan a afectar con mayor intensidad relativa a los más atrasados debido a la transnacionalización de las instituciones económicas, a las privatizaciones y achicamiento de los Estados y de su capacidad de actuación sobre ellas y de diseñar y financiar medidas sociales y de desarrollo compensatorias. Según el autor, la razón de esta paradoja es que la *globalización* no se ha correspondido con una diversificación suficiente de las estructuras productivas, de la cesta de exportaciones y, de nuevo, con una reforma y ampliación de los sistemas contributivos.

Lo más interesante del estudio de Daniel Díaz Fuentes es su análisis pormenorizado de las crisis y sus diversas acepciones y la conclusión que obtiene del mismo acerca de que en el caso de los países latinoamericanos, por lo general, se han interrelacionado, lo que contribuye a explicar la sensación de crisis permanente de la que también hablan José A. Déniz y Carlos D. Malamud. Por recesión se entiende una reducción significativa y continuada de determinados

indicadores económicos, que además puede tener carácter cíclico y, en ese caso, ser *síntoma de enfermedad*, de graves desequilibrios persistentes y recurrentes. También es posible definir el fenómeno como un período de grandes transformaciones, en ocasiones drásticas y, en relación con ello, como un momento en el que es preciso tomar y aplicar decisiones importantes. Los tres componentes se dieron en las décadas de 1930 y 1980 en América Latina y si bien el primero se resolvió con una recuperación posterior más o menos volátil, los otros dos tuvieron implicaciones durante muchos años.

Aunque el autor no lo señala explícitamente, también es posible observar en la historia latinoamericana lo que podríamos llamar un componente acumulativo de las crisis, estrechamente relacionado, además, con los defectos en la construcción institucional de los que hablaba Rosemary Thorp. Así, la independencia y conflictos posteriores dejaron, por lo general, una herencia de exclusión y enfrentamientos y también de endeudamiento, la llamada Gran Depresión de la década de 1870 consolidó la especialización de las economías y de los denominados Estados oligárquicos, surgidos como alternativa frente a la incapacidad de construir proyectos políticos nacionales debido a las desigualdades y a los referidos conflictos socioterritoriales y que, con el tiempo, ambos factores acabaron profundizando²⁴.

Las alteraciones del sistema económico internacional desde la Primera Guerra Mundial, que desembocaron en la crisis de 1930, supusieron la crisis de los Estados oligárquicos, y seguramente inauguraron el período más integrador de la historia latinoamericana. Aquéllos no quebraron, pero se abrieron en mayor o menor grado a las nuevas fuerzas surgidas al amparo del desarrollo de años precedentes, clases medias urbanas y movimiento obrero fundamentalmente, que mediante diversas soluciones, de las cuales la más conocida son los sistemas populistas —por ejemplo, el varguismo en Brasil y el peronismo en Argentina— se incorporaron, al menos social y económicamente, a los beneficios de la nueva fase de crecimiento impulsada por la industrialización, cierta diversificación productiva y la intervención pública de la economía. Rosemary Thorp señala que, por esa razón, dicho período fue el momento de mayor construcción institucional en América Latina. Surgieron los Bancos Centrales, las agencias industriales gubernamentales, se ampliaron los ministerios y secretarías de Gobierno, cubriendo un número cada vez mayor de funciones, se crearon o ampliaron organismos destinados al fomento y promoción de la educación y la salud y a ampliar la cobertura de la Seguridad Social.

Valoraciones posteriores acerca del proceso de ampliación de los Estados y, sobre todo, de la función pública y de los mecanismos de protección social, de la *Well Fare*, destacan la endeblez de los cimientos sobre los que se asentaron. En la introducción señalamos que autores como Alain Touraine consideran que se distribuyó mucha riqueza y muy rápido²⁵, otra paradoja en los países del planeta que son hoy más desigualitarios, pero tal afirmación no debe ser entendida en términos absolutos, sino relativos, respecto a lo que era financiable y/o no afectaba negativamente a la acumulación de capital y la inversión y, sobre todo, a medio y largo plazo.

24. Ver, por ejemplo, M. CARMAGNANI. *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica, 1984.

25. A. TOURAINE. *América Latina, política y sociedad*. Madrid: Espasa-Calpe, 1989.

Las soluciones implementadas se idearon, como ha señalado Carlos Díaz Alejandro, frente a un período de depresión, y fueron relativamente exitosas, pero el problema el que se prolongaron después²⁶ y hasta un cataclismo como la crisis de la deuda, los intereses creados impidieron modificar sus rasgos más defectuosos.

Carlos D. Malamud ofrece buenos ejemplos de lo que estamos diciendo. El Estado reemplazó a la iniciativa privada en sectores estratégicos y relacionados con la política de sustitución de importaciones. Ya hemos mencionado el ejemplo de los ferrocarriles, en los que, además, consiguió en muchos casos reflotar las empresas y volver a obtener beneficios aparte de salvaguardar el servicio de transporte que ofrecían por su interés socioeconómico. Ahora bien, con el paso del tiempo se vio a la iniciativa pública administrando a la vez «agencias de turismo, salas de fiesta y otras actividades similares» y también financiando ineficiencias con el paraguas de la protección mal entendida de las empresas *nacionales* en detrimento de la rentabilidad y de la asunción de responsabilidad por parte de los dueños y gerentes por su gestión, y de la productividad del trabajo en sectores en los que era necesario racionalizar el empleo y sólo se pensó en mantener las plantillas.

Incluso hoy, cuando la situación ha cambiado, uno de los obstáculos que se dice está teniendo el proyecto de Luiz I. Lula en Brasil es la presión que las bases del Partido de los Trabajadores ejercen sobre su acción de gobierno, evitando que se lleven a cabo algunas reformas que podrían afectarles en detrimento del llamado interés general, por ejemplo, de los programas de erradicación del hambre y la pobreza. Éstas son, sin duda, herencias históricas. Las mismas que, según hemos señalado, impidieron que los defectos de las políticas de bienestar e intervención pública en la economía se reformasen y culminasen con un nuevo y drástico giro rupturista de desestatalización y desprotección acelerada a partir de 1982, y que se sólo se explican si se entiende que aquéllas fueron diseñadas en el período de entreguerras con el fin de ampliar los Estados oligárquicos para dar cabida a las clases medias y trabajadoras, fundamentalmente urbanas, pensando en situaciones de pleno empleo en las cuales las coberturas sociales se aplican sólo a las personas que gozan de contratos formales, cuestión que no han modificado, incluso han reforzado las reformas recientes. La marginalidad y las desigualdades actuales están estrechamente relacionadas con ello, con la insuficiente capacidad de absorción de los sistemas económicos de la población no incluida en sus beneficios y el fuerte efecto expulsión en momentos de crisis de una parte de la que sí disponía de ellos.

La panacea civil y del consenso

En el sentido antes mencionado, José A. Déniz afirma que la desigualdad genera más desigualdad, pues impide aprovechar plenamente la capacidad de los hombres, y en América Latina, en general, ese problema ha sido progresivo. El autor analiza el tema en relación con lo que llama estilos de desarrollo, que define como un conjunto particular de relaciones entre los mecanismos de crecimiento y reparto del ingreso.

26. Ver C. DÍAZ ALEJANDRO. *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrotu, 1975.

El estilo de desarrollo aplicado a partir de la década de 1930 transformó los mercados laborales, aunque dejando muchos recursos subutilizados, y expandió la educación, pero de modo desigual y sin articular correctamente con la demanda de empleo. Por ambas razones la productividad aumentó relativamente poco y, sobre todo, no hubo suficiente convergencia entre las economías de América Latina y de los países más ricos. Rosemary Thorp precisa que en la primera el PIB *per capita* real promedio se quintuplicó en el siglo XX, aunque en 1900 era sólo un 14% del de Estados Unidos y en el decenio de 1990 un 13%²⁷.

A pesar de sus problemas, gracias a la disponibilidad de recursos de capital en el exterior, el estilo de desarrollo se mantuvo hasta la crisis de la deuda de 1982. Ya hemos hablado de las reformas radicales que ella supuso. Lo importante, según José A. Déniz, es que de lo visto hasta ahora se deduce que la relación crecimiento-desigualdad es compleja y puede evolucionar de modo diferente con independencia de los citados estilos de desarrollo. En general, hasta la década de 1980 en las etapas en que se elevó rápidamente el ingreso mejoró también su distribución, pero en las que el incremento fue moderado y, sobre todo, en las fases de expansión lenta, aquélla empeoró. El estudio minucioso de Carmelo Mesa-Lago para los casos de Chile, Costa Rica y Cuba corrobora esas tesis y detalla tales procesos. Finalmente, a partir de los años ochenta ambas variables han sufrido un deterioro y las políticas de ajuste han generado paro, subempleo y una caída de salario real que, junto a la reducción del gasto social y de los mecanismos de protección estatal, han conducido a lo que el primer autor llama un aumento de la *inseguridad económica*.

La *inseguridad económica* se ha agravado, además, por los problemas institucionales señalados por Rosemary Thorp. A pesar de la democratización de las sociedades, los sistemas políticos de los países latinoamericanos preservan, en general, graves déficits de participación y en la negociación para delinear las políticas. Todavía no están definidos para garantizar el desarrollo humano y la igualdad de oportunidades. Las formas tradicionales de representación, además, están en crisis, y ni ellas ni las más modernas son eficaces, sobre todo, para los sectores de la población marginados, lo que provoca serios problemas de deslegitimación. Frente a la experiencia de las naciones más ricas que señalaba Carlos D. Malamud, la expansión del mercado no se ha correspondido en aquellos primeros con una extensión paralela de los mecanismos de seguridad social.

Del análisis realizado hasta el ahora se deduce, por tanto, que históricamente hablando las causas de la desigualdad no son sólo económicas. Una tradición sociopolítica inequitativa, que además se ha impuesto en los procesos de construcción institucional, explica muchos de los problemas. Dice Carlos D. Malamud que el atraso y el crecimiento han estado y están estrechamente vinculados con las debilidades y potencialidades de cada sociedad y que hasta que las soluciones ideadas para resolver sus dificultades no partan de tales premisas se seguirá girando en el vacío. El consenso, quizás como el que se dio en la Transición española y también el

27. Las estimaciones de Rosemary Thorp se basan en las cifras proporcionadas por A. MADDISON. «A comparisons of the levels of GDP *per capita* in developed and developing countries, 1700-1880». *Journal of Economic History* (Cambridge). 43/1 (1983), p. 233-57.

que ha caracterizado la historia costarricense o parece haberse impuesto en Chile tras la dictadura, es una panacea sobre la que se han escrito miles de páginas, pero saber su necesidad no ha facilitado alcanzarlo, ni siquiera definirlo. Según José A. Déniz requiere de la construcción, afianzamiento y, por supuesto, participación de nuevas formas de ciudadanía. El autor analiza lo que se entiende por esta última en sus distintas acepciones, que en las naciones más ricas han extendido y universalizado progresivamente los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y las garantías de implicación de la población en la definición de lo público y de los proyectos de vida en comunidad.

En los países de América Latina muchos de los citados derechos aún no se han extendido a toda la población, pero el reto es que, en tales circunstancias, estamos ya ante nuevos escenarios que requieren un replanteamiento de las formas de ciudadanía y otras respuestas. La globalización, la post-modernidad y la revolución de la información —dice José A. Déniz—, han extendido valores ecuménicos y permiten una redefinición de lo civil por autoafirmación contrastada, al tiempo que han reducido la soberanía y la capacidad de acción *nacional* y la vulnerabilidad del individuo frente a los problemas, perjudicando a los referidos derechos socioeconómicos. En ese sentido, las prácticas se descentralizan, requieren una participación en ámbitos cada vez más plurales que, además, no confluyen necesariamente hacia lo público y lo político y que, con las tecnologías que han transformado las sociedades, implican demandas que dependen, sobre todo, de acciones comunicativas, las cuales crean nuevas y cambiantes redes que afectan a las instituciones tradicionales, a su representatividad y eficacia.

El problema es que todos los fenómenos apuntados se dan de forma asimétrica y en permanente tensión entre ellos y con el incremento de la *inseguridad económica*, la exclusión y los déficits de cohesión y solidaridad social y con mercados de trabajo insuficientes en economías cada vez más globalizadas y competitivas. Así, mientras las prácticas ciudadanas se despolitizan, los conflictos provocados por tal situación requieren la intervención de los poderes públicos y las posibilidades de construcción de sociedades civiles globalizadas y de crear nuevas utopías con potenciales efectos solidarios y equitativos tropiezan con dicha dificultad y con el hecho de que el acceso a la información en los países de América Latina es escaso y desigual. Esto provoca que mientras se incentiva *mediáticamente* el consumo de bienes simbólicos, las disparidades en el empleo y el ingreso dificultan conseguirlos. Además, como la educación no se ha extendido a un ritmo similar, ni se ha modificado para dotar a la mayoría de los individuos de capacidades que permitan responder a las nuevas situaciones, el proceso está generando, paradójicamente, más desigualdades y otros conflictos.

Las teorías sobre la transformación y el aumento de complejidad de la ciudadanía en relación con los problemas de legitimidad de los sistemas representativos y también con la capacidad para definir políticas de consenso que resuelvan dichos problemas y las desigualdades generadas por el crecimiento económico datan de la década de 1970. Autores como Claus Offe o Jürgen Habermas plantearon el tema en varias obras y el llamado neoestructuralismo latinoamericano, hacia el que evolucionaron las tesis cepalinas y de otros autores frente a los peligros y debilidades del llamado *neoliberalismo* y las deficiencias de las nuevas democracias de la región, se apoyaron en ellas para elaborar nuevas respuestas, complementarias más que

alternativas a las que proponía el denominado Consenso de Washington, considerando que las medidas de ajuste ortodoxo y el restablecimiento de la economía de mercado no sólo no solucionaban la pobreza y la marginalidad, sino que acabarían agravándola²⁸.

El problema que entonces y ahora tienen las tesis que hablan de ciudadanía y consenso para resolver las dificultades de las economías y sociedades latinoamericanas es que resulta difícil pensar que la población excluida de los sistemas, mecanismos e instituciones políticas y de representación tradicional tenga cabida en otros nuevos que, además, según muestra José A. Déniz, están estrechamente relacionados con el nivel educativo y el acceso a las modernas tecnologías. Ahora bien, al mismo tiempo es cierto que el mundo avanza en esa dirección y no es posible dejar de contar con ello, por lo que resulta imprescindible que sean terceros intereses quienes asuman la defensa y la mejora de las condiciones de vida de los menos favorecidos como reto y meta y, además, sin pensar en capitalizar sus acciones conforme a sus propios criterios, pues en ese sentido hay en la historia de la región ejemplos de movilización social, verbigracia, los de Centroamérica en la década de 1970, que condujeron a una polarización de los países, a niveles de violencia y guerras que no parece oportuno repetir²⁹.

La solución del dilema planteado anteriormente nos reconduce a una revitalización y redefinición de lo público y también de las relaciones sociales. Parece fundamental que haya una dirección que encamine, delimite y fije las metas de los diferentes actores y acciones posibles. No se trata, por tanto, de una vuelta a lo estatal tal y como había sido concebido en décadas precedentes, sino de la construcción de espacios de concertación, diálogo y coordinación dinámicos y flexibles capaces de albergar intereses variados, incluso enfrentados en muchos otros aspectos, pero integrados por la necesidad de reducir la pobreza y las desigualdades. Los problemas que señalábamos estaba padeciendo el proyecto de Luiz I. Lula da Silva en Brasil son un ejemplo de lo difícil que resulta la tarea y de los obstáculos con que tropieza.

Para romper el círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza es necesario que el excedente de las saneadas economías latinoamericanas se destine a inversión productiva, a mejorar y extender la educación y el mercado laboral, al crecimiento de la productividad y a paliar la situación de los menos agraciados por esos medios. Así se conseguirían sociedades más justas, un incremento de la renta sostenido y sostenible y conciliable con la citada nueva ciudadanía y con la necesaria ampliación y consolidación de su membresía y sus demandas. José A. Déniz y Daniel Díaz Fuentes coinciden en señalar que estudios recientes muestran que una mayor distribución del ingreso cuando el nivel de indigencia es muy alto tiene un efecto positivo en el aumento de éste al elevar considerablemente el aprovechamiento de las capacidades de la población. Paradójicamente, pues, la evolución reciente ha invertido las citadas tesis de Alain

28. Ver, especialmente, C. OFFE. *Industry and inequality. The achievement principle in work and social status*. London: E. Arnold, 1976; *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1988; *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza, 1994; C. OFFE y otros. *¿Qué crisis?: retos y transformaciones de la sociedad de trabajo*. San Sebastián: Tercera Prensa, 1997, y J. HABERMAS. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu, 1985, y para la citada interpretación latinoamericana del tema hasta la actualidad, M. HOPENHAYN. «Viejas y nuevas formas de la ciudadanía». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 73 (2000), p. 117-128.

29. Ver, por ejemplo, el estudio de E. TORRES RIVAS. *Centroamérica. La democracia posible*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1988.

Touraine y puede que ahora sea preciso repartir riqueza para favorecer el citado crecimiento. Igual que dijimos entonces, empero, hay un matiz. La historia tal vez no enseña cómo hacerlo, pero sí cómo no debe hacerse.

En el estado actual del problema, por tanto, parecen necesarias políticas activas de gasto que incrementen su monto y redefinan su destino. Deberán ser necesariamente concertadas, orientadas a reducir la pobreza y las desigualdades, con finalidad básicamente productiva, y medibles en términos de eficiencia y rentabilidad, aunque considerando no sólo el aumento del PIB, sino también los otros indicadores del desarrollo. Aquéllos con los que trabaja en su estudio Carmelo Mesa-Lago, conveniados y normalizados después de varios años de estimaciones por prestigiosas agencias internacionales, y cuyos resultados no sólo emplean organizaciones humanitarias para denunciar situaciones alarmantes y actuar frente a ellas, sino también los inversores interesados en conocer, por ejemplo, el grado de estabilidad de los países.

La inversión educativa es un requisito básico. John H. Coatsworth y Gabriel Tortella muestran la estrecha relación en el pasado del aumento de la tasa de alfabetización hasta niveles del 70% con el crecimiento económico de países como México y España, pero que por encima de ese umbral el impacto marginal de las mejoras tiende a disminuir. Enfocado sectorialmente el problema puede verse de otro modo. Hay grupos de la población latinoamericana con más de un tercio de sus integrantes analfabetos. Habría que insistir en remediarlo. Además, la cuestión que se plantea en términos más generales es de adaptación del sistema enseñanza y dotación de capacidades a la demanda laboral y al incremento de la productividad.

La colaboración internacional, finalmente, es esencial para lograr las referidas metas, y no sólo de la ayuda al desarrollo, bastante escasa, y de las organizaciones sociales y humanitarias, cuya labor es encomiable, más aún teniendo en cuenta los citados nimios presupuestos, y de las iniciativas de liberalización comercial y transferencia tecnológica mundial. Más importante es que las instituciones que propiciaron el ajuste y la apertura de las economías fomenten y amparen con recursos y apoyo incondicional medidas tendentes a definir dichas políticas activas y, sobre todo, como señala Daniel Díaz Fuentes, a financiarlas. Esto es, de nuevo la reforma fiscal que dote de los ingresos necesarios para llevarla a cabo y que necesariamente deberá contar con una mayor contribución del amplio sector con un nivel alto de ingresos con que cuentan casi todos los países latinoamericanos. El tema se ha estudiado poco, pero uno de los grandes éxitos de la envidiada Transición española en su fase de consolidación, fue convertir a los ciudadanos en contribuyentes.

La tarea no es sencilla, y según señala Rosemary Throp, requiere un cambio genuino a favor de la igualdad y así revertir en soluciones los problemas, inequidad y conflictos que está generando la construcción y consolidación de la nueva ciudadanía en el contexto de la sociedad tecnológica y globalizada, y también los heredados. Gerardo della Paolera proponía para el caso delimitar bien los proyectos de actuación de modo que todos los implicados pierdan en términos absolutos, pero obtengan beneficios marginales³⁰. Dicho de otra manera, pues, claro

30. Ver G. DELLA PAOLERA. *Dinero, intermediación financiera y nivel de actividad en 110 años de historia económica argentina*. Buenos Aires: ADEBA, 1996.

está, el autor está hablando de fiscalidad, que un mayor y constante esfuerzo contributivo se traduzca en más crecimiento, más estabilidad y seguridad económica-social. Una de las acepciones de las crisis que comenta Daniel Díaz Fuentes es la de un momento de toma de decisiones. La percepción de ésta en América Latina como algo recurrente y permanente en la situación actual de afianzamiento de las democracias y con la necesidad de que avancen de lo formal a lo realmente representativo y mejoren su eficiencia, podría tal vez ayudar a la concertación precisa para imponer esa nueva cultura.

No sólo hay un camino, pero sí una meta. No está únicamente al alcance de los grandes y hay formas de medirla

Rosemary Thorp insiste en que el punto de partida, es decir, el nivel de crecimiento y equidad en determinados momentos, no ha determinado por lo general el futuro de las economías latinoamericanas en sus cambios a lo largo del siglo XX. El ingreso argentino y cubano aumentó sensiblemente hasta la crisis de 1930, pero luego lo hizo a tasas muy inferiores a las de países en que anteriormente se había expandido menos. En términos de lo que se ha llamado históricamente en América Latina justicia social, condiciones particularmente buenas condujeron en Costa Rica a la definición de políticas encaminadas desde muy temprano a favorecer el desarrollo humano y la igualdad de oportunidades, y no se puede afirmar que ello haya dañado su progreso material. Desde una situación parecida, sin embargo, en Uruguay no se supieron o no se pudieron resolver algunos problemas económicos, como el lento incremento de las inversiones o la mejora de la productividad agraria.

Según Carmelo Mesa-Lago, las dificultades del desarrollo económico y social en América Latina, entendido no sólo como una mejora de la renta, sino también de las condiciones generales de vida de la población, son evidentes, pero no se ha desarrollado una metodología que permita medir y comparar su evolución en diferentes países y períodos determinados. Frente al resto de los artículos de este monográfico, el de dicho autor afronta tales problemas de procedimiento de la investigación y se dedica a casos de países medianos o pequeños.

Otra paradoja de las economías latinoamericanas es que los referidos países pequeños y medianos, por lo general, o bien han padecido problemas mucho mayores que sus grandes vecinos, o han logrado resolver mejor sus dificultades, aunque esto también ha variado con el tiempo. Por ejemplo, la última afirmación es aplicable a la Cuba prerrevolucionaria, incluso de las primeras décadas del castrismo, pero no actualmente, en cambio resulta cierto en el caso chileno hasta la década de 1930, no posteriormente, y vuelve a ser factible asegurarlo en tiempos recientes. Finalmente, se puede decir que en Costa Rica ha sido siempre así.

Los tres casos mencionados son los elegidos por Carmelo Mesa-Lago y esgrime para ello dos razones. La primera es la relativa semejanza de sus territorios, dotación de factores, incluso evolución económica, al menos durante un período considerable de su historia, aunque esto puede ser tan cierto como todo lo contrario, dependiendo de cómo se mire. La segunda es que en ellos se han aplicado políticas económicas y sociales muy diferentes desde mediados del siglo XX, planificadas y marcadamente antimercado en Cuba a partir de 1959, ortodoxamente orientadas al mercado en Chile tras el inicio de la dictadura de Augusto Pinochet, que precisamente

acabó con la aventura socialista de Salvador Allende, aunque posteriormente mixtas, como las que han sido típicas en Costa Rica todo el período estudiado.

La evolución de las experiencias actualmente más exitosas en términos de crecimiento equilibrado, sostenible e igualitario en América Latina, las de Costa Rica y Chile, es muy diferente. La nación andina experimentó un proceso independentista y, sobre todo, posindependentista menos convulso que la mayoría de sus vecinas. Logró altos niveles de estabilidad político-institucional muy tempranos y tasas de crecimiento similares a las de los países europeos.

Costa Rica tampoco sufrió una emancipación traumática, no obstante, padeció los graves conflictos que asolaron todo el istmo centroamericano en la etapa posterior, pero en menor medida que Guatemala o El Salvador. Su territorio estaba menos poblado que el de los países colindantes y apenas había en él comunidades indígenas, lo que evitó las desigualdades descritas por Rosemary Thorp. Además, experimentó un desarrollo temprano de su producción exportable, basada en el café, sembrado sobre todo por pequeños y medianos campesinos. En su caso, por tanto, parece que los condicionantes de partida sí pudieron ser condición necesaria para un crecimiento menos fluctuante y más equitativo que en el resto de América Latina, aunque no suficiente. La historiografía ha señalado que las áreas de cultivo cafetalero fueron las más favorables en la región para el surgimiento y consolidación de los Estados y la formación de sociedades relativamente poco polarizadas, gracias a que solió propiciar la aparición de clases medias rurales. Ahora bien, quizás el mejor ejemplo de lo contrario fue la plantación bananera, y en el siglo XX su proliferación fue lo que caracterizó a la economía costarricense³¹.

Parece que lo escasamente poblado del territorio de Costa Rica, especialmente de las áreas en las que se cultivó el plátano, y el hecho de que con antelación se había consolidado una estructura social poco polarizada, permitió que ésta persistiese posteriormente, las referidas condiciones de partida no se viesan alteradas y el desarrollo económico e institucional a lo largo del siglo XX diese lugar al crecimiento más estable e igualitario que se conoce en América Latina.

La apretada y generalista síntesis anterior sólo tiene como fin ayudar a comprender cómo en el caso de Costa Rica un crecimiento sostenido e igualitario en las décadas de 1960 y 1970 evitó las graves convulsiones políticas que padeció América Latina en ese período. No se diferenció de sus vecinos en cuanto al incremento de los déficits comercial y fiscal y de la deuda externa que hicieron necesario el ajuste de los años ochenta, sin embargo, éste se llevó a cabo con menos costes sociales y, además, los resultados del saneamiento económico revirtieron luego en la generalidad de la población. Las políticas aplicadas fueron gradualistas y lograron reducir los referidos déficits, la inflación y el endeudamiento y se tradujeron después en altas tasas de aumento del PIB y la inversión, pero también en una drástica disminución del paro causado por la crisis, y en salarios reales que sobrepasaron las cuotas alcanzadas antes de 1982.

31. Ver, por ejemplo, A. SANTAMARÍA. «Canales, cafetales y...» [13], p. 249-288, y sobre el caso chileno, A. REYNOLDS; M. MAMALAKIS. *The growth and structure of the Chilean economy from independence to Allende*. New Haven: Yale Univ. Press, 1976; B. LOVEMAN. *Chile: the legacy of Hispanic capitalism*. New York: Oxford Univ. Press, 2001, o J. E. DURÁN. *Economía chilena: 120 años de historia económica 1880-2000*. Santiago: J. E. Durán, 2001.

El tipo de sociedad, de cultura política también, y los cimientos puestos por las políticas públicas ayudaron a compensar los costes el ajuste económico en Costa Rica. Se puede decir que tras él prevaleció la herencia de igualdad anterior, como en otros países lo hizo la de desigualdad. Su experiencia en ese sentido no es extrapolable en cuanto a la posibilidad de *imitar* sus medidas frente a los problemas del desarrollo, pues éstos no son similares a los del resto de América Latina. En páginas anteriores señalamos que uno de los déficits más graves de los programas de protección social es que están definidos en función del empleo, por lo que difícilmente alcanzan a quienes no lo tienen. El alto índice de ocupación laboral en la nación centroamericana, que además se ha elevado en los últimos años, y el referido incremento de los salarios reales han amortiguado en su caso el efecto de la reducción del gasto público.

El tipo de análisis planteado por Carmelo Mesa-Lago tiene la ventaja de que utiliza un conjunto amplio de variables económicas, sociales y políticas, normalizadas además. Sus datos los obtiene de los citados organismos internacionales y, como decíamos, no sólo sirven para medir y comparar el bienestar, sino que también son comúnmente empleados por los agentes financieros con el fin de conocer el grado de estabilidad y de madurez institucional de los países, muy determinantes en el éxito de las inversiones. Se trata del Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Libertad Económica, y los informes *Freedom in the World*³² que, unidos, evalúan casi medio centenar de factores referidos a la renta, su distribución, la extensión de la sanidad y la educación, la seguridad ciudadana, o los niveles de libertad y de honradez pública.

Los resultados del proceso explicado con antelación valorizan la utilidad y calidad del análisis planteado por Carmelo Mesa-Lago. Costa Rica no sólo ha mantenido o mejorado su puntuación en todos los indicadores respecto a otros países de América Latina y el mundo, sino que además, conforme con su experiencia reciente, su tradicionalmente buena catalogación en los sociales y en las libertades políticas y civiles se ha visto acompañada por una mejora en los económicos, que de por sí no era ya mala.

Las conclusiones de Carmelo Mesa-Lago sobre la viabilidad del modelo costarricense son, finalmente, muy ilustrativas de todos los aspectos que hemos venido analizando hasta el momento. Frente a lo que ocurre en el resto de América Latina, la nación centroamericana aún ha de reducir el tamaño y la intervención del Estado, particularmente en actividades poco rentables. Son los costes asociados, en este caso, a un ajuste más igualitario. Debe también mejorar la apertura y eficiencia de su sistema financiero, bancario y de seguros y, en relación con ello, asignar mejor el crédito entre los sectores público y privado. Llama la atención especialmente que, al contrario de lo visto en casi todos los países de la región, no se requiere una reforma fiscal, lo que de nuevo muestra la importancia de ese factor. Es necesario, además, una reorganización y fusión de las distintas instituciones que luchan por la equidad y la erradicación de la pobreza, una definición más precisa de los grupos especialmente vulnerables y una mayor focalización de las ayudas hacia ellos.

32. PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993-2002; HERITAGE FOUNDATION. *Index of Economic Freedom 1996-2001*. New York: Wall Street Journal, 2001 (<http://www.heritage.org/research/feature/index> [consulta abril 2006]), y FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 1995-2000*. [Washington]: 2001 (<http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm> [consulta abril 2006]).

Por el tipo de problemas que afronta Costa Rica, por tanto, más que crecer institucionalmente para favorecer la igualdad, debe sobre todo reorganizarse. Al mismo tiempo, es necesario que transfiera también recursos de la ciudad al campo para compensar los desequilibrios existentes, en especial en materia educativa, deber procurar incrementar la matrícula en la enseñanza secundaria y consolidar las reformas ya iniciadas del sistema de salud y de pensiones.

Chile, ya lo hemos visto, ha sido el paradigma de las llamadas reformas neoliberales, pero éstas fueron impuestas por un régimen dictatorial muy represivo. Una tradición relativamente igualitaria anterior, en comparación con la de otros países de América Latina, y un crecimiento económico con serios problemas desde la década de 1930, condujeron a un grado de polarización social que se tradujo en dos giros rupturistas como los comentados en páginas anteriores y en muy poco espacio de tiempo: la transición democrática al socialismo de Salvador Allende, truncada enseguida por un golpe de Estado.

Sin duda el pinochetismo fue muy exitoso en cuanto al saneamiento de la economía. La drástica orientación de ésta al mercado no ofrece discusión alguna, pero sí es preciso hacer algunos matices que cuestionan lo paradigmático de su modelo. En primer lugar, la desregulación y el achicamiento del Estado tuvieron algunas cortapisas. Por ejemplo, no se nacionalizó la estratégica industria cuprífera. Por otro lado, estuvieron acompañados de un férreo control de la población y de todas las actividades, y las políticas públicas, si bien trataron de ser neutrales, también fueron *ortodoxamente activas*. Carmelo Mesa-Lago dice, en ese sentido, que cuando se observó que el mercado no corregía el incremento de los precios, se usó el tipo de cambio como instrumento de básico de estabilización.

En segundo lugar, lo mismo que los problemas de crecimiento económico anteriores a la década de 1980 no alteraron la posición de Chile entre los países más avanzados de América Latina, los efectos desigualitarios de aquéllos y el impacto que el ajuste posterior tuvo en los salarios y el empleo tampoco supusieron que el país dejase de ser uno de los menos inequitativos y pobres de la región. Tales condiciones, además, comenzaron a paliarse en los años finales de la dictadura. Al someterse Augusto Pinochet a unas elecciones democráticas se incrementó el gasto social y se procuró comenzar a reducir los efectos nocivos del citado ajuste en la población. Los gobiernos sancionados por las urnas contaron, por tanto, con esas bases de partida cuando propusieron iniciar programas compensatorios.

Como resultado de su experiencia reciente, la clasificación de Chile en los citados índices internacionales de desarrollo, que había progresado considerablemente en los que miden variables económicas, ha mejorado también en las sociales y, por supuesto, en las que se refieren a las libertades civiles y políticas. La viabilidad de su modelo en términos de crecimiento sostenido, sostenible y equitativo es muy elevada a medio plazo, como en Costa Rica, no urge una reforma fiscal, sino más bien la búsqueda de nuevos instrumentos financieros y de inversión de sus fondos de pensiones. Es preciso, además, abrir nuevos mercados para las exportaciones e incrementar la rentabilidad y competitividad de la agricultura y, sobre todo, mantener el énfasis en la distribución y en la reducción de las desigualdades persistentes.

Desde el inicio de la Revolución las políticas económicas y sociales de Cuba han sido planificadas e igualitarias, con algunas fluctuaciones debido a los fracasos en las primeras, sobre todo tras la desaparición del mercado socialista y de las subvenciones soviéticas, que fueron

claves para mantener su proyecto, tanto como el endeudamiento externo en los otros países de América Latina. En eso su experiencia es, curiosamente, muy parecida. Antes de 1959 era uno de los más avanzados de la región en términos de ingreso *per capita* y demás indicadores de bienestar, salud y educación, y también el de más alta participación de las rentas laborales en la generación del PIB³³, aunque padecía serios problemas por su excesiva especialización productiva y exportadora azucarera para seguir creciendo y distribuyendo riqueza, altas tasas de desempleo y subempleo estructural —la cosecha de la caña es un actividad temporal— y graves diferencias entre la población ocupada y desocupada y entre las ciudades y el campo³⁴.

La Revolución mejoró considerablemente la educación, la sanidad y el empleo, pero desatendió el crecimiento económico, sobre todo la productividad y los incentivos, y mantuvo la dependencia de las exportaciones azucareras. La ayuda de la URSS compensó los desequilibrios, por lo que su desaparición causó una grave crisis. El PIB disminuyó un 35% desde 1995 y sólo empezó a recuperarse en 2000, aunque aún está muy por debajo del nivel de 1989. El comercio y las inversiones se contrajeron más de un 50% y la inflación y el déficit fiscal alcanzaron cotas dramáticas en 1993. Un programa de ajuste logró reducir luego ambos, pero no así el mercantil, que siguió elevándose hasta el fin del siglo XX y tampoco frenó el incremento de la deuda. La producción y las ventas de dulce no han parado de deteriorarse y no se han visto suficientemente compensadas por otros sectores de actividad o el fomento del turismo. El desempleo registró cifras récord hasta que las pequeñas reformas laborales recientes invirtieron su tendencia y los salarios reales han caído a la mitad. Los citados logros sanitario-educativos, finalmente, han sufrido un empeoramiento paralelo.

Como consecuencia, a la relativamente baja calificación en los indicadores económicos del desarrollo y, por supuesto, en los que miden las libertades, Cuba ha añadido desde finales de la década de 1980 un notable empeoramiento en los sociales. Su modelo es escasamente viable. Debería reanudar las reformas paralizadas en 1996, permitir la expansión del pequeño sector privado, dotarlo de más independencia y estímulos, autorizar a los profesionales a que ejerzan su oficio por cuenta propia, al menos parcialmente, avanzar en la tímida reforma financiera, bancaria y de los precios, crear un mercado de capital interno, permitir a las empresas extranjeras pagar directamente a sus empleados y sustituir las cortapisas a la libre empresa por un impuesto progresivo sobre las actividades e ingresos. Paradójicamente, el país de la igualdad necesita también hoy en día mejorar la protección de los más desfavorecidos.

Como otros casos en América Latina, por tanto, pues aunque las metas fueron distintas, no así la radicalidad de las medidas, en Cuba, priorizar uno de los componentes de la ecuación crecimiento-desarrollo ha acabado provocando un deterioro de ambos, ya que, además, pudo mantenerse en el pasado con el recurso de la ayuda exterior y hasta ahora se ha mostrado poco viable sin ella. Frente a sus vecinos, la isla no ha experimentado una reforma de su sistema

33. Ver C. MESA-LAGO. *Breve historia económica...* [2], p. 15.

34. Para un análisis detallado del crecimiento y problemas de la economía cubana entre 1900 y 1959, ver A. SANTAMARÍA. «El crecimiento económico de Cuba republicana (1902-1959). Una revisión y nuevas estimaciones en perspectiva comparada». *Revista de Indias* (Madrid). 218 (2000), p. 505-545.

político y una transición a la democracia y al Estado de Derecho, y la persistencia del régimen revolucionario se ha erigido como impedimento para cualquier reforma que ayude a resolver con eficiencia los problemas.

Ideas para terminar

En conclusión, los trabajos de este monográfico indican que el suplico de *Tántalo* latinoamericano tienen un componente histórico esencial y que las soluciones aplicadas, salvo en los casos más exitosos de crecimiento sostenido, sostenible e igualitario, no lo han tenido en cuenta, al menos en la medida de su importancia. También ofrecen una explicación al porqué. En sí misma la incidencia de tal componente, traducido en respuestas que han combinado lo radical con lo conservador o en incapacidad para realizar una reforma fiscal y para articular mecanismos de concertación efectivos, ha actuado como potenciador de los problemas, no como generador de soluciones.

Los artículos reunidos en el quinto número de *Debate y Perspectivas* coinciden básicamente en las conclusiones mencionadas. Abordan problemas, épocas y países (o regiones) distintas, enfocan su análisis de modo diferente y también sus prioridades y preocupaciones, y usan procedimientos de estudio muy variados. Aun así tienen fundamentalmente un valor muestral. Por problemas de espacio decidimos priorizar temáticas relativamente generalistas, lo que implica que estén ausentes aspectos tan importantes en algunas zonas como el deterioro medioambiental o el narcotráfico, o que se insista en las dificultades especialmente graves, por comparación con otros colectivos, de las mujeres, los niños, las personas mayores y/o discapacitadas, de los grupos étnicos marginados en mayor o menor medida por razones raciales, de procedencia o color de la piel, y de los campesinos también.

Este epílogo es en sí mismo un apartado de conclusiones, de modo que no tiene sentido extenderse más para acabar en resumir lo que se ha dicho. Las pautas que han marcado y marcan el debate en torno a los problemas que se tratan, que además han repetido los déficits y debilidades de los mismos, el estado actual del conocimiento, y las perspectivas por las que consideramos que debe avanzar la investigación en el futuro —y también las soluciones sociopolíticas y económicas— han quedado suficientemente precisadas dentro de los límites temáticos esbozados y del referido valor muestral de las presentes contribuciones.

Hacer historia, considerar la historia y, a partir de ella, si no de su enseñanza acerca de cómo ha de hacerse, al menos de la experiencia en cómo no debe realizarse, pensar en la manera de concertar las respuestas a las dificultades, en definir bien las metas que se pretende alcanzar y en la forma en que se financiaran. Ésta es, sin duda, la aportación mayor del grupo de trabajos aquí reunidos, y de la labor de coordinación que hemos procurado con el esfuerzo de los diferentes autores. Además, son también nuestra principal propuesta para el estudio y debate futuro.

Bibliografía

- ABEL, C.; A. W. LEWIS (eds.). *Latin America, economic imperialism, and the state*. London: Athlone, 1985.
- ABEL, C.; A. W. LEWIS (comps.). *Welfare, poverty and development in Latin America*. Basingstoke: McMillan, St. Antony's College, 1993.
- ADELMAN, J. *Frontier development: land, labour, and capital on the wheatlands of Argentina and Canada, 1890-1914*. Oxford: Clarendon, Oxford Univ. Press, 1994.
- ALBURQUERQUE, F. (ed.). *Raul Prebisch*. Madrid: Cultura Hispánica, 1989.
- ALDA, S. *La participación indígena en la construcción de la República de Guatemala, siglo XX*. Madrid: Univ. Autónoma de Madrid, 2000.
- ALONSO, J. A. «Pobreza, desarrollo social y medioambiente». En: C. D. Malamud; P. Isbell (coords.). *Anuario Elcano América Latina 2002-03*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004, p. 308-336.
- ALONSO, P. *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*. Buenos Aires: Sudamericana, Univ. de San Andrés, 2000.
- ALTIMIR, O. «Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina». En: A. Solimano (comp.). *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*. México: Trimestre Económico, FCE, 2000, p. 181-213.
- ANNINO, A. (ed.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. México: FCE, 1995.
- APULEYO MENDOZA, P.; C. A. MONTANER; A. VARGAS LLOSA. *Manual del perfecto idiota latinoamericano... y español*. Madrid: Plaza & Janés, 1996.
- ARIAS, J. «La Amazonía pierde una extensión similar a Galicia en un año». *El País* (Madrid). 20-5-2005, p. 37.
- ASTROGA, P.; A. BERGES; E. V. K. FITZGERALD. *Productivity growth in Latin America during the twentieth century*. Oxford: Queen Elisabeth House, Univ. of Oxford, 2003.
- BAER, W. y otros (eds.). *The crisis of the eighties and the opportunities of the nineties*. Urbana: Univ. of Illinois at Urbana, 1991.
- BAIROCH, P. *El Tercer Mundo en la encrucijada*. Madrid: Alianza, 1973.
- BANCO MUNDIAL. *La tarea acuciante del desarrollo*. Oxford: Banco Mundial, Oxford Univ. Press, 1991.

- BANURI, T. *Economic liberalization: no panacea. The experiences of Latin America and Asia*. Oxford: Clarendon, 1991.
- BARDHAN, K. y otros (eds.). *International trade, investment, macro policies, and history: essays in memory of Carlos F. Diaz Alejandro*. Amsterdam: North-Holland, 1987.
- BASKES, J. *Indians, merchants, and markets: a reinterpretation of the repartimiento and Spanish-Indian economic relations in colonial Oaxaca, 1750-1821*. Stanford: Stanford Univ. Press, 2000.
- BAZANT, J. *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1846*. México: Colegio de México, 1981.
- BECK, M. *Government spending: trends and issues*. New York: Praeger, 1981.
- BEHRMAN, J. y otros. *Economic reforms and wage differentials in Latin America*. Washington: World Bank, 2000 (Working Paper; 435).
- BEREND, I.; G. RANKI. «Contribución al estudio del problema de la revolución industrial en la Europa oriental». En: E. Sereni; R. Zangheri y otros. *Agricultura y desarrollo del capitalismo*. Madrid: Alberto Corazón, 1974, p. 161-210 (Comunicación; 22).
- BLEISCHOWSKY, R. A.; G. STUMPO. «Transnational corporations and structural changes in industry in Argentina, Brazil, Chile and Mexico». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 55 (1995), p. 95-127.
- BRADING, D. A. *Miners and merchants in Bourbon Mexico, 1763-1810*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1971.
- BRADING, D. A. *The origins of Mexican nationalism*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985.
- BULMER-THOMAS, V. *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.
- BULMER-THOMAS, V. (ed.). *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*. New York: St. Martín's, 1996.
- BUSTELO, P. *La industrialización en América Latina y Asia oriental*. Madrid: Complutense, 2000.
- CABALLERO, R. *Structural volatility in Argentina: a policy report*. Washington: World Bank, 2000 (Working Paper; 422).
- CALDERÓN, F. «Los ferrocarriles». En: F. Calderón. *El porfiriato. Vida económica. Primera parte*. México: Hermes, 1985, p. 617-642 [D. Cosío Vilegas (ed.). *Historia moderna de México*; 3].
- CALVO, G. y otros. *Growth and external financing in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper; 457).
- CAMPI, D. *La industria azucarera en Tucumán, Argentina (1853-1914)*. Tandil: Univ. de Tandil, 1988 (tesis doctoral).
- CANUS [Coalición para Acabar con la Utilización de Niños Soldados]. «Niños soldados en Colombia» (www.child-soldiers.org/document_get.php?id=820 [consulta: abril 2006]).
- CÁRDENAS, E., J. A. OCAMPO; R. THORP (eds.). *An economic history of twentieth century Latin America*. London, Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, 3 v.
- CARDOSO E. A.; A. FISHLOW. «Latin American development: 1950-1980». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). 24 (1992), p. 197-218.
- CARDOSO, F. E.; E. FALETTO. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1971.

- CARMAGNANI, M. *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica, 1984.
- CASAÚS, M. *Guatemala: linaje y racismo*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1992.
- CAVAROZZI, M. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens, 1996.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina*. New York: CEPAL, 1950.
- CEPAL. *La industrialización en América Latina*. New York: CEPAL, 1965.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CEPAL. *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño económico en los noventa*. México: FCE, 2000.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000/2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 2000/2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- CEPAL. «Estudio que enfatiza la importancia de redistribuir el ingreso para reducir la pobreza en América Latina». *Notas de la CEPAL* (Santiago de Chile). 27 (2003), p. 1-27.
- CEPAL. *Crecimiento económico y menor desigualdad disminuirían la pobreza y el hambre*. Santiago de Chile: CEPAL (<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/13368/P13368.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> [consulta abril 2006]).
- CEPAL; PNUD; IPEA. *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- CERUTTI, M.; M. VELLINGA (comps.). *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*. Madrid: Alianza, 1989.
- CLIFTON J.; F. COMÍN; D. DÍAZ FUENTES. *Privatisation in the European Union: public enterprise and integration*. New York: Kluwer Academic Press, 2003.
- COATSWORTH, J. H. *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato: crecimiento y desarrollo*. México: Secretaría de Educación Pública, 1976.
- COATSWORTH, J. H. *Growth against development: the economic impact of railroads in Porfirian Mexico*. DeKalb: Northern Illinois Univ. Press, 1981.
- COATSWORTH, J. H. «Economic and institutional trajectories in nineteenth-century Latin America». En: J. H. Coatsworth; A. M. Taylor (eds.). *Latin America and the world economy since 1800*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1998, p. 23-54.
- CODHES [Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento]. *III Seminario CODHES*. Bogotá: CODHES, 2004.
- COLE, I. M. «Fiscal dependence on trade taxes and economic development: additional results and a reconciliation of the empirical evidence». *Applied Economics* (Coventry). 24/12 (1992), p. 1321-1351.

- CORTÉS CONDE, R.; S. HUNT (eds.). *The Latin American economies. Growth and the export sector, 1880-1930*. New York: Holmes & Meir, 1985.
- COTT, K. *Porfirian investment policies, 1876-1910*. Albuquerque: Univ. of New Mexico, 1978 (tesis doctoral).
- CUELLAR, A. *La situación financiera de los Ferrocarriles Nacionales de México con relación al trabajo*. México: UNAM, 1935 (tesis doctoral).
- CHOWDHURY, A. R. «Fiscal dependence on trade taxes and the level of economic development: a comment». *Applied Economics* (Coventry). 25/11 (1993), p. 1393-1397.
- DEAS, M. *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. Bogotá: Tercer Mundo, 1993.
- DEERE, C. D. «Rural women and state policy: the Latin American agrarian reform experience». *World Development* (Montreal). 13/9 (1985), p. 1037-1053.
- DEERE, C. D. «The Latin American agrarian reform experience». En: C. D. Deere; M. León (eds.). *Rural women and state policy: feminist perspectives on Latin American agricultural development*. Boulder, London: Westview Press, 1987, p. 165-190 (Series in political economy and economic development in Latin America).
- DELLA PAOLERA G. *Dinero, intermediación financiera y nivel de actividad en 110 años de historia económica argentina*. Buenos Aires: ADEBA, 1996.
- DÉNIZ, J. A. «La situación actual de la economía latinoamericana». *Foro* (Salamanca). 2 (1990), p. 34-40.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. «Latin America in depression, 1929-1939». En M. Gersovitz (comp.). *The theory and experience of development*. London: Allen & Unwin, 1982, p. 126-144.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. «Stories of the 1930s for the 1980s». En: P. Aspe (comp.). *Financial policies and the world capital market*. Chicago: Univ. of Chicago, 1983, p. 5-35.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. «América Latina en los años treinta». En: R. Thorp (ed.). *América Latina en los años treinta. El rol de la periferia durante la crisis mundial*. México: FCE, 1998, p. 17-49.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. «Latin America in the 1930s». En: R. THORP (ed.). *Latin America in the 1930s: the role of the periphery in world crisis*. London, Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, p. 17-49.
- DÍAZ ALEJANDRO, C.; A. VELASCO (eds.). *Trade, development, and the world economy*. Oxford: B. Blackwell, 1988.
- DÍAZ ALEJANDRO, C.; G. A. CALVO (eds.). *Debt, stabilization, and development*. Oxford, Cambridge: B. Blackwell, 1989.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. y otros (eds.). *Política económica en centro y periferia*. México: FCE, 1976.
- DÍAZ FUENTES, D. *Las políticas fiscales latinoamericanas frente a la Gran Depresión: Argentina, Brasil y México (1920-1940)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993.
- DÍAZ FUENTES, D. *Crisis y cambios estructurales en América Latina: Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras*. México: FCE, 1994.

- DÍAZ FUENTES, D. «Models of growth and fiscal policy in Latin America: fiscal dependence on foreign trade and tax reforms». En: F. Comín; D. Díaz Fuentes; E. Schremmer (eds.). *Tax systems in historical perspective: equity or growth?* Madrid: Centro de Estudios Internacionales, Univ. Complutense de Madrid, 1999, p. 35-51.
- DORNBUSCH, R.; S. EDWARDS. «The macroeconomics of populism in Latin America». *Journal of Development Economics* (Cambridge). 32 (1990), p. 247-277.
- DORNBUSCH, R.; S. EDWARDS (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: Chicago Univ. Press, 1991.
- DRAKE, P. «Comment: the political economy of Latin American populism». En: R. Dornbusch; S. Edwards (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: Chicago Univ. Press, 1991, p. 35-40.
- DRAKE, P. *Labor movements and dictatorships: the Southern Cone in comparative perspective*. Baltimore, London: Johns Hopkins Univ. Press, 1996.
- DRÈZE, J.; A. K. SEN. *Hunger and public action*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1989.
- DURÁN, J. E. *Economía chilena: 120 años de historia económica 1880-2000*. Santiago: J. E. Durán, 2001.
- EASTERLY, W. y otros. «Shaken and stirred: explaining growth volatility». En: Boris Pleskovic; Nicholas Stern. *Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000*. Washington: World Bank, 2000.
- EDWARDS, S. *Crisis and reform in Latin America*. Oxford, New York: World Bank, Oxford Univ. Press, 1995.
- EICHENGREEN, B. «Macroeconomics and history». En: A. J. Field (ed.). *The future of economic history*. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1987, p. 43-90.
- ENGERMAN, S. L.; K. L. SOKOLOFF. «Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States». En: S. H. Haber (ed.). *How Latin America fell behind: essays in the economic histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1997, p. 260-304.
- FANJUL G. *La inaplazable reforma de la política agraria común*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2002.
- FAO. *The state of food insecurity in the World 2002* (http://www.fao.org/sof/sofi/index_es.htm [consulta abril 2006]).
- FERNÁNDEZ-ARIAS, E.; P. MONTIEL. *Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?* Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 351).
- FIGUEROA, A. «Agrarian reforms in Latin America: a framework and an instrument of rural development». *World Development* (Monteral). 5 (1977), p. 155-168.
- FISHLAW, A. «Lessons from the past: capital markets during 19th century and the interwar period». *International Organization* (Cambridge). 39/3 (1985), p. 383-439.
- FISHLAW, A. «The Latin American state». *The Journal of Economic Perspectives* (Nashville). 4/3 (1990), p. 61-74.
- FISHLAW, A. «Latin America in the XXI century». En: L. Emmerij (ed.). *Economic and social development into the XXI century*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, p. 405-418.

- FISHLOW, A.; E. CARDOSO. *Latin American economic development, 1950-1980*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1989 (Working Paper; 3.161)
- FISHLOW, A.; B. EICHENGREEN. «Contending with capital flows: what is different about the 1990s?». En: M. Kahler (ed.). *Capital flows and financial crises*. Ithaca: Council on Foreign Relations, Cornell Univ. Press, 1998, p. 23-64.
- FISHLOW, A.; J. JONES. *The United States and the Americas: a 21st century view*. New York: W. W. Norton, 1999.
- FITZGERALD, E. V. K. «ECLA and the formation of Latin American economic doctrine». En: D. Rock (ed.). *Latin America in the 1940's: war and postwar transitions*. Berkeley: UCLA, 1994, p. 89-108.
- FITZGERALD, E. V. K. «ECLA and the theory of import substituting industrialization in Latin America». En: E. Cárdenas; J. A. Ocampo; R. Thorp (eds.). *Industrialization and the state in Latin America: the postwar years*. Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, p. 55-84 (*An economic history of twentieth century Latin America*; 3).
- FITZGERALD, E. V. K. «The new trade regime, macroeconomic behaviour and income distribution in Latin America». En: V. Bulmer-Thomas (ed.). *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty*. New York: St. Martín's, 1996, p. 30-52.
- FOGARTY, J.; E. GALLO; H. DIÉGUEZ (eds.). *Argentina y Australia*. Buenos Aires: Inst. Torcuato di Tella, 1979.
- FOXLEY, A. *Latin American experiments in neo-conservative economics*. Berkeley: California Univ. Press, 1983.
- FRANK, A. G. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. La Habana: Ciencias Sociales, 1979.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 1995-2000*. [Washington]: 2001 (<http://www.freedom-house.org/ratings/index.htm> [consulta abril 2006]).
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 1995-2005*. [Washington]: 2005 (<http://www.freedom-house.org/template.cfm?page=15&year=2005> [consulta abril 2006]).
- FUKUCHI, T. y otros (eds.). *Perspectives on the Pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America*. Tokyo: ACF, IDE, 1990.
- FURTADO, C. *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Santiago: Universitaria, 1970.
- FUSI, J. P.; J. PALAFOX. *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*. Madrid: Espasa-Calpe, 1997.
- GARCÍA, A. *Reforma agraria y dominación social en América Latina*. Lima: SIAP, 1970.
- GAVIN, M. *A decade of reform in Latin America: has it delivered lower volatility?* Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 349).
- GEMMEL, N. «Fiscal dependence on trade taxes and economic development: some new evidence». *Scottish Journal of Political Economy* (Glasgow). 40/1 (1993), p. 56-68.
- GERMANI, G. y otros. *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*. México: FCE, 1973.
- GHAL, D. (ed.). *Social development and public policies: some lessons from successful experiences*. London: Macmillan, 1999.

- GIRVAN, N. «La media década perdida en América Latina y el Caribe». *El Gran Caribe esta Semana* (19/04/2004) (www.acs-aec.org/columna/index67.htm [consulta: abril 2006]).
- GOOTENBERG, P. *Between silver and guano. Commercial policy and the state in postindependence Peru*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1989.
- GRAHAM, R. *Patronage and politics in nineteenth-century Brazil*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1990.
- GREENAWAY, D. *Crisis and Leviathan*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1984.
- GREENAWAY, D.; C. MILNER. «Fiscal dependence on trade taxes and trade policy reform». *Journal of Development Studies* (Cambridge). 27/3 (1991), p. 95-132.
- GRESKOVITS, B. *The political economy of protest and patience: East European and Latin American transformations compared*. New York: CEU Press, 1998.
- GUERRA, F.-X. «The Spanish American tradition of representation and its European roots». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). 26/1 (1994), p. 124-149.
- GUZMÁN LEÓN, J. M. *La sociedad civil ante el ajuste económico. Los productores de granos básicos en Costa Rica, 1982-1990*. Madrid: Univ. Complutense de Madrid, I. U. Ortega y Gas-set, 1993 (tesis doctoral).
- HABERMAS, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu, 1985.
- HAQ, M. ul y otros. *The UN and the Bretton Woods institutions*. London: Macmillan, 1995.
- HAUSMAN, R. (ed.) y otros. *Financial turmoil and the choice of exchange rate regime*. Washington: Inter-American Development Bank, 1999 (Working Paper; 400).
- HERITAGE FOUNDATION. *Index of Economic Freedom 1996-2001*. New York: Wall Street Journal, 2001.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA, M. *Historia de América*. Madrid: Alahmabra, 1981, 3 v.
- HIGGS, R. *Crisis and Leviathan*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1987.
- HIRSCHMAN, A. O. «Enfoque generalizado del desarrollo por medio de eslabonamientos, con especial referencia a los productos básicos». *Trimestre Económico* (México). 1 (1977), p. 265-293.
- HIRSCHMAN, A. O. *The political economy of Latin American Development*. La Jolla: UCLA, 1986.
- HOPENHAYN, M. «Viejas y nuevas formas de la ciudadanía». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 73 (2000), p. 117-128.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Economic and social progress in Latin America 1998-99: facing up to inequality in Latin America*. Washington: IDB, 2000.
- INTERNATIONAL MONETARY FOND. *Emerging market financing, quarterly report on developments and prospects*. Washington: IMF, 2001.
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND. *World economic outlook database*. New York: IMF, 2003.
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND. *Redrafting the reform agenda*. Washington: IMF, 2003.
- INTERNATIONAL Trade Statistics. Geneva: Liga de Naciones, 1933-1938.
- IZARD, M. *América Latina, siglo XIX. Violencia, subdesarrollo, dependencia*. Madrid: Síntesis, 1990.
- KAUFMAN, R.; B. STALLINGS. «The political economy of Latin American populism». En: R. Dornbusch; S. Edwards (eds.) *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: Chicago Univ. Press, 1991, p. 15-34.

- KAY, C. «The agrarian reform in Peru: an assessment». En A. K. Ghose (ed.). *Agrarian reform in contemporary developing countries*. London, New York: Croom Helm & St. Martin's, 1983, p. 185-239.
- KEYNES, J. M. *The General theory of employment, interest and money*. London: McMillan, 1936.
- KNIGHT, A. «Export-led growth in Mexico, c. 1900-30». En: E. Cárdenas; J. A. Ocampo; R. Thorp (eds.): *Industrialization and the state in Latin America: the postwar years*. London, Basingstoke: Palgrave and St. Antony's Series, 2000, p. 119-151. (*An economic history of twentieth century Latin America*; 3).
- KUNTZ, S.; P. RIGUZZI (eds.). *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950: del surgimiento tardío al decaimiento precoz*. México: Colegio Mexiquense, FNM, UAMX, 1996.
- KUZNETS, S. *Modern economic growth*. New Haven: Yale Univ. Press, 1966.
- LAMPEDUSA, G. T. de. *El gatopardo*. Madrid. Alianza: 2004.
- LA PORTA, R.; F. LÓPEZ DE SILANÉS; A. SHLEIFER; R.W. VISHNY. «Law and finance». *Journal of Political Economy* (Chicago). 106/6 (1998), p. 1113-1155.
- LEWIS, A. *La planeación económica*. México: FCE, 1932.
- LEWIS, A. *Teoría del desarrollo económico*. México: FCE, 1968.
- LIST, F. *Sistema nacional de economía política*. México: FCE, 1979.
- LONDOÑO, J. L.; M. SZÉKELY. *Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventas*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 352).
- LORA, E. *A decade of structural reform in Latin America: what has been reformed and how to measure it*. Washington: Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper; 348).
- LORA, E. *Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it*. Washington: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper; 466).
- LORA, E.; U. PANIZZA. *Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000 (Working Paper; 471).
- LOVE, J. L. *Crafting the tirade world. Theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1996.
- LOVEMAN, B. *Chile: the legacy of Hispanic capitalism*. New York: Oxford Univ. Press, 2001.
- MACEDO, P. *La evolución mercantil: comunicaciones y obras públicas; la Hacienda pública: tres monografías*. México: J. Ballescá y Cía. Sucesores Editores, 1905.
- MADDISON A. «A comparisons of the levels of GDP *per capita* in developed and developing countries, 1700-1880». *Journal of Economic History* (Cambridge). 43/1 (1983), p. 233-257.
- MADDISON, A. *Las fases del desarrollo económico capitalista: una historia económica comparativa*. México: FCE, 1986.
- MADDISON, A. *Dynamic forces in capitalist development*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1991.
- MADDISON, A. *Two crises: Latin America and Asia, 1929-38 and 1973-83*. Paris: DCOECD, 1985.
- MADDISON, A. *Monitoring the world economy 1820-1992*. Paris: OCEDE, 1995.
- MALAMUD, C. D. «Acerca del concepto de Estado colonial en la América hispana». *Revista de Occidente* (Madrid). 116 (1991), p. 180-198.

- MALAMUD, C. D. *Partidos políticos y elecciones en Argentina: la Liga del Sur, 1908-1916*. Madrid: UNED, 1997.
- MALAMUD, C. D. (ed.). *Legitimidad, representación y alternancia en España y América latina: las reformas electorales (1880-1930)*. México: FCE, 2000.
- MARICHAL, C. «Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina, 1868-80». *Siglo XIX* (México). 3/5 (1988), p. 89-124.
- MARICHAL, C. *Historia de la deuda externa en América Latina*. Madrid: Alianza, 1988.
- MARICHAL, C.; D. DÍAZ FUENTES. «The emergence of central banks in Latin America: are evolutionary models applicable?». En: C. Holtfreirich y otros (eds.). *The emergence of modern central banking*. Adershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate, 2000, p. 279-319.
- MARISCAL, E. V.; K. L. SOKOLOFF. «Schooling, suffrage, and the persistence of inequality in the Americas, 1800-1945». En: S. H. HABER (ed.). *Political institutions and economic growth in Latin America: essays in policy, history, and political economy*. Stanford: Hoover Inst., Stanford Univ. Press, 2000, p. 159-217.
- MATURANA, H. *El árbol del conocimiento*. Santiago de Chile: Universitaria, 1984.
- MCCRERY, D. *Desarrollo económico y política nacional: el Ministerio de Fomento de Guatemala, 1871-1885*. Guatemala: FCE, 1982.
- MCMAHON, G. (ed.). *Lessons in economic policy for Eastern Europe from Latin America*. Basingstoke: Macmillan, 1996.
- MERRYMAN, J. H.; D. S. CLARK; J. O. HALEY. *The civil law tradition: Europe, Latin America, and East Asia*. Charlottesville: Michie Co., 1994.
- MESA-LAGO, C. *Social security in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1978.
- MESA-LAGO, C. *Seguridad social y pobreza*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1983.
- MESA-LAGO, C. *La economía de Cuba socialista: una evaluación de dos décadas*. Madrid: Playor, 1983.
- MESA-LAGO, C. *Ascent to bankruptcy: financing social security in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh Univ. Press, 1989.
- MESA-LAGO, C. «La seguridad social en América Latina». En: Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social de América Latina*. Washington: BID, 1991, p. 185-227.
- MESA-LAGO, C. *Financiamiento de la atención a la salud en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial, 1989.
- MESA-LAGO, C. *Economic and financial aspects of Social Security in Latin America and the Caribbean tendencies, problems and alternatives for the Year 2000*. Washington: World Bank, 1991.
- MESA-LAGO, C. *Portfolio performance of selected Social Security institutes in Latin America*. Washington: World Bank, 1991.
- MESA-LAGO, C. *Health care for the poor in Latin America and the Caribbean*. Washington: PAHO & IAF, 1992.
- MESA-LAGO, C. *Breve historia económica de la Cuba socialista*. Madrid: Alianza, 1994.
- MESA-LAGO, C. *Changing social security in Latin America*. Boulder, London: L. Rienner, 1994.
- MESA-LAGO, C. «Cuba en el Índice de Desarrollo Humano: caída, salto milagroso y exclusión». *Encuentro* (Madrid). 23 (2000-2001), p. 89-104.

- MESA-LAGO, C. *Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Nueva Sociedad, Univ. Internacional de la Florida, 2002.
- MESA-LAGO, C. *La economía cubana al comienzo del siglo XXI: evaluación del desempeño y debate sobre el futuro*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales, 2003.
- MINISTERIO DE FOMENTO. *Memoria del Ministerio de Fomento*. Caracas: 1976.
- MITCHELL, B. R. *International historical statistics. The Americas*. Basintoke: McMillan, 1993.
- MOGGRIDGE, D. E. (ed). *The collected writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan y Cambridge Univ. Press, 1980.
- MONTANER, C. A. *Las raíces torcidas de América Latina*. Madrid, 2001.
- MORALES PADRÓN, F. *Historia de Hispanoamérica*. Sevilla: Univ. de Sevilla, 1972.
- NADAL, J. *El fracaso de la Revolución Industrial en España, 1814-1913*. Barcelona: Ariel, 1975.
- NORTH, D. C. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid. Alianza, 1984.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change, and economic performance, the political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.
- NORTH, D. C. y otros. «Order, disorder, and economic change: Latin America vs. North America». En: B. Bueno; H. L. Root (eds.). *Governing for prosperity*. New Haven: Yale Univ. Press, 2000, p. 15-59
- NORTH, D. C.; B. R. WEINGAST. «Concluding remarks: the emerging new economic history of Latin America». En: S. H. Haber (ed.). *Political institutions and economic growth in Latin America*. Stanford: Stanford Univ. Press, 2000, p. 273-284.
- NÚÑEZ, C. E. *Fuente de riqueza: educación, desarrollo económico en España contemporánea*. Madrid: Alianza, 1992.
- NURKSE, R. *Conditions of international monetary equilibrium*. Princenton: Princeton Univ. 1945. (*Essays in International Finance*; 4).
- OCAMPO, J. A. «La economía latinoamericana en el 2002: ¿cambio de rumbo?». *Notas de la CEPAL* (Santiago de Chile). 26 (2003), p. 2.
- O'CONNELL, A. «La Argentina en la Depresión: los problemas de una economía abierta». En: R. Thorp (ed.). *América Latina en los años treinta. El rol de la periferia durante la crisis mundial*. México: FCE, 1988, p. 217-259.
- OFFE, C. *Industry and inequality. The achievement principle in work and social status*. London: E. Arnold, 1976.
- OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1988.
- OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza, 1994.
- OFFE, C. y otros. *¿Qué crisis?: retos y transformaciones de la sociedad de trabajo*. San Sebastián: Tercera Prensa, 1997.
- OIM [Organización Internacional para las Migraciones]. *Remesas en Colombia, desarrollo y marco legal*. Ginebra: OIM, 2004.
- OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1971.
- ONE. *Anuario Estadístico de Cuba 2000*. La Habana: ONE, 2001.

- OÑATE, A. «Las concesiones de los gobiernos mexicanos en materia de ferrocarriles entre 1848 y 1876: un examen de política económica». *Investigación Económica* (Madrid). 153 (1980), p. 63-90.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. *Declaración de Doha*. Doha: OMC, 2002.
- OROZCO, E. *La evolución de la legislación mercantil en la República*. México: F. Díaz de León, 1911.
- ORTEGA Y GASSET, J. *Meditaciones del Quijote*. Madrid: El Arquero, 1989.
- PALLARÉS, J. *El poder judicial, o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la república mexicana*. México: N. Chávez, 1874.
- PAZ, O. *El laberinto de la soledad*. México: FCE, 1988.
- PERALTA, V.; M. IRUROZQUI. *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: CSIC, 2000.
- PLATT, D. C. M. *Latin America and British trade, 1806-1914*. London: Adam & Charles Black, 1950.
- PLATT, D. C. M. *Social welfare, 1850-1950: Australia, Argentina, and Canada compared*. Basingstoke: Macmillan, 1989.
- PLATT, D. C. M.; G. DI TELLA (eds.). *Argentina, Australia, and Canada: studies in comparative development, 1870-1965*. New York: St. Martin's, 1985.
- PNUD. *Human Development Report*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993-2005.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de los ciudadanos*. New York: PNUD, 2004.
- POIDEVIN, R. *Les relations économiques et financières entre la France et l'Allemagne de 1898 a 1914*. Paris: L'Harmattan, 1969.
- POPER, K. R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 1981.
- POSADA-CARBÓ, E. (ed.). *Elections before democracy. The history of elections in Europe and Latin America*. London, New York: St. Martin's, 1996.
- POSADA-CARBÓ, E. «Electoral juggling: a comparative history of the corruption of suffrage in Latin America, 1830-1930». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). 32 (2000), p. 168-193.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*. Madrid: Alianza, 1988.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L.; S. AMARAL (eds.). *La independencia americana: consecuencias económicas*. Madrid: Alianza, 1993.
- PREBISCH, R. «El desarrollo económico de América Latina. Algunos de sus principales problemas». *Boletín Económico de América Latina* (Santiago de Chile). 7/1 (1962), p. 1-24.
- PREBISCH, R. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: ONU, CEPAL y FCE, 1963.
- PRZEWORSKI, A. *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1995.
- RAMOS, J. *Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1986.

- RAMOS, J. «Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 62 (1996), p. 15-39.
- RAPOPORT, M. *Globalización, integración e identidad nacional: análisis comparado Argentina-Canadá*. Buenos Aires: GEL, 1994.
- RAY, D. *La economía del desarrollo*. Barcelona: A. Bosch, 2000.
- RECOPILACIÓN de las leyes de los Reynos de Indias. Madrid: CEC, BOE, 1984, 3 v.
- RELATORIO da Repartição dos Negocios da Agricultura, Comercio e Obras Públicas. Rio de Janeiro, 1861.
- REYNOLDS, A.; M. MAMALAKIS. *The growth and structure of the Chilean economy from independence to Allende*. New Haven: Yale Univ. Press, 1976.
- RODRÍK, D. «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?». *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile). 73 (2001), p. 7-31.
- ROJAS ROSALES, A. *La comunicación interoceánica y la construcción del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, 1824-1894*. México: Univ. Autónoma Metropolitana, UAM, 1986 (tesis doctoral).
- RUBIO CORDÓN, J. L. «Evolución económico-social de América desde 1810 hasta 1914». En: D. Ramos (coord.). *Manual de Historia Universal*. Madrid: Nájera, 1975-1987, 12 v., vol. XII, 1987, p. 187-220.
- RUIZ, J. J. «Los siete pecados capitales de Iberoamérica: mito, realidad y consecuencias». En: C. D. Malamud; P. Isbell (coords.). *Anuario Elcano América Latina 2002-03*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2004, p. 276-307.
- SÁBATO, H. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Buenos Aires: Sudamericana, 1998.
- SÁBATO, H. (ed.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE, 1999.
- SACHS, J. *Social conflict and populist policies in Latin America*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1989.
- SALVUCCI, R. «Instituciones políticas y crecimiento económico en Latinoamérica». *Revista de Historia Económica* (Madrid). XX/1 (2002), p. 212-228.
- SÁNCHEZ ROMÁN, J. A. *La dulce crisis. Finanzas, Estado e industria azucarera en Tucumán. Argentina (1853-1914)*. Madrid: CSIC, 2005.
- SANTAMARÍA, A. «Azúcar y revolución. El sector azucarero de la economía cubana en los primeros doce años de la revolución (1959-1970)». *Revista de Historia Económica* (Madrid). XII/2 (1994), p. 111-141.
- SANTAMARÍA, A. «Canales, cafetales y banano. Historia del ferrocarril de servicio público en Centroamérica y Panamá». En: J. Sanz (coord.) y otros. *Historia de los ferrocarriles en Iberoamérica (1837-1995)*. Madrid: Ministerio de Fomento, CEDEX, CEHOPU, 1998, p. 249-288.
- SANTAMARÍA, A. «Los ferrocarriles de servicio público de Venezuela (1870-1990)». *Anuario de Estudios Americanos* (Sevilla), LV/2 (1998), p. 485-506.
- SANTAMARÍA, A. «El crecimiento económico de Cuba republicana (1902-1959). Una revisión y nuevas estimaciones en perspectiva comparada». *Revista de Indias* (Madrid). 218 (2000), p. 505-545.

- SANTAMARÍA, A. *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)*. Sevilla: Univ. de Sevilla, Esc. de Estudios Hispanoamericanos, CSIC, Diputación de Sevilla, 2002.
- SANTOS, T. dos y otros. *Crisis y desarrollo de la nueva dependencia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1972.
- SANZ, J. (coord.) y otros. *Guía histórica de los ferrocarriles iberoamericanos (1837-1995)* [CD-rom]. Madrid: Ministerio de Fomento, 1998.
- SANZ, J. (coord.) y otros. *Historia de los ferrocarriles en Iberoamérica (1837-1995)*. Madrid: Ministerio de Fomento, 1998.
- SCHMIDT-HEBBEL, K.; L. SERVÉN; A. SOLIMANO. «Ahorro, inversión y crecimiento en los países en desarrollo». En: A. Solimano (comp.). *Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*. México: FCE, 1998, p. 85-102.
- SECRETARÍA DE FOMENTO. *Memoria de la Secretaría de Fomento*. México: 1857.
- SECRETARÍA DE HACIENDA. *Memoria de Hacienda*. México: 1881-1882.
- SHEAHAN, J. *Patterns of development in Latin America: poverty, repression, and economic strategy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1987.
- SHEININ, D.; C. A. MAYO. *Es igual pero distinto: Essays in the histories of Canada and Argentina*. Peterborough: ONCA, FCCHDS, GEL, UNMP, 1997.
- LAS SIETE Partidas*. Madrid: Lex Nova, 1989.
- SOCIEDAD DE NACIONES. *Le cours et les phases de la dépression économique mondiale (Rapport présenté à l'Assemblée de la Société des Nations—Oblin)*. Geneva: 1931.
- SOLBERG, C. *The prairies and the pampas. Agrarian policy in Canada and Argentina, 1880-1930*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1987.
- SOLBERG, G. *The prairies and the pampas. Agrarian policy in Canada and Argentina, 1880-1930*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1987.
- STALLINGS, B.; W. PERES. *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. México: FCE, CEPAL, 2000.
- STEIN S.; B. H. STEIN. *La herencia colonial de América Latina*. México: Siglo XXI, 1970.
- STEPHENS, D. F. *Origins of instability in early republican Mexico*. Durham: Duke Univ. Press, 1991.
- STIGLITZ, J. *Globalization and its discontents*. New York: Norton, 2002.
- STUART MILL, J. *Principios de economía política*. México: FCE, 1979.
- SZÉKELY, M.; M. HILGERT. *The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality*. Washington: IADB, 1999.
- SZÉKEY, M. y otros. *Do we know how much poverty there is?* Washington: Inter-American Development Bank, 2000 (Research; 437).
- TALVI, E. y otros. *Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience*. Washington: Inter-American Development Bank, 1998 (Working Paper; 367).
- TANZI, V. «The theory of tax structure change during economic development: a critical survey». *Revista di Distrito Finanziario e Scienza delle Finanze* (Roma). 32 (1973), p. 199-208.
- TANZI, V. «Quantitative characteristics of the tax system of developing countries». En: D. Newbery; N. Stern (eds.). *The theory of taxation in developing countries*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1987, p. 205-411.

- TANZI, V.; H. ZEE. «Fiscal policy and long-run growth». *Inter-American Development Bank Staff Papers* (New York). 44/2 (1997), p. 179-209.
- TEMIN, P. «La Gran Depresión en Europa». En M. CABRERA y otros. (coords.). *Europa en crisis, 1919-1939*. Madrid: Fund. Pablo Iglesias, 1991, p. 88-102
- TEMIN, P. *Lecciones de la depresión*. Madrid: Alianza, 1995.
- TESORERÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Cuenta del Tesoro Federal*. México: 1885-1886.
- THORP, R. (dir). *América Latina en los años treinta. El rol de la periferia durante la crisis mundial*. México: FCE, 1988.
- THORP, R. «A reappraisal of the origins of import-substitution industrialisation: 1930-1950». *Journal of Latin American Studies* (Cambridge). Quincentenary Supplement (1992), p. 197-218.
- THORP, R. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1998.
- THORP, R. «Una nueva agenda para América Latina: reflexiones de una economista a partir de un estudio de la historia». *Información Comercial Española. Revista de Economía [ICE]* (Madrid). 790 (febrero-marzo, 2001), p. 7-21.
- THORUP, C. «La competencia británica y norteamericana en México, 1887-1910». *Historia Mexicana* (México). XXXI/4 (1982), p. 599-641.
- TINSMAN, H. E. *Unequal uplift: the sexual politics of gender, work and community in the Chilean agrarian reform, 1950-1973*. New Haven: Yale Univ., 1996 (tesis doctoral).
- TISCHENDORF, A. *Great Britain and Mexico in the age of Porfirio Diaz*. Durham: North Carolina Univ. Press, 1961.
- TORRES RIVAS, E. *Centroamérica. La democracia posible*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1988.
- TORTELLA, G. *Los orígenes del capitalismo en España*. Madrid: Tecnos, 1973.
- TORTELLA, G. *The development of modern Spain: an economic history of the nineteenth and twentieth centuries*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000.
- TORTELLA, G.; F. COMIN. «Fiscal and monetary institutions in Spain (1600-1900)». En: M. D. Bordo; R. Cortés Conde (eds.). *Transferring wealth and power from the old to the new world: monetary and fiscal institutions in the 17th through 19th centuries*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997, p. 140-186.
- TOURAINÉ, A. *América Latina, política y sociedad*. Madrid: España-Calpe, 1989.
- TURLINGTON, E. *Mexico and her foreign creditors*. New York: Columbia Univ. Press, 1930.
- TUSSIE, D.; C. DÍAZ ALEJANDRO (eds.). *Latin America in the world economy*. Aldershot: Gower, 1983.
- U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FARM SERVICE AGENCY. «Farm Bill 2002». [Washington]: USDA, 2002 (<http://www.fsa.usda.gov/pas/farmbill/> [consulta abril 2006]).
- VALADÉS, J. *El porfirismo: historia de un régimen*. México: FCE, 1977, 2 v.
- VALENZUELA, J. S. *Democratización vía reforma. La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires: Univ. Di Tella, 1985 (tesis doctoral).
- VARGAS LLOSA, M. *Conversación en la Catedral*. Barcelona: Seix Barral, 1987.

- WEBB, R. «The influence of international financial institutions on ISI». En: E. Cárdenas; J. A. Ocampo; R. Thorp (eds.). *Industrialization and the state in Latin America: the postwar years*. Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, p. 119-151 (*An economic history of twentieth century Latin America*; 3).
- WILLENSKI, P. «The structure of the UN in the post-Cold War period». En: A. Roberts; B. Kingsbury (eds.). *United Nations divided world*. New York: ONU, 1993, p. 437-467.
- WILLIAMSON, J. «What does Washington mean by policy reform?». En: J. Williamson (ed.). *Latin America adjustment: how much has happened*. Washington: Inst. for International Economics, 1990, p. 172-198.
- WORLD BANK. *Globalization, growth and poverty. Building and inclusive world economy*. Washington: WB, 2001.
- WYNNE, W. *State insolvency and foreign bondholders*. New Haven: Yale Univ. Press, 1951, 2 v.
- ZALDUENDO, E. *Libras y rieles: las inversiones británicas para el desarrollo de los ferrocarriles en Argentina, Brasil, Canadá e India durante el siglo XIX*. Buenos Aires: «El Coloquio», 1975.

«América Latina. Crecimiento económico sostenido y equidad en perspectiva histórica. El suplicio de Tántalo»

Antonio Santamaría García

Concebido como introducción del resto de los trabajos del monográfico de *Debate y Perspectivas*, este artículo sostiene que muchos de los problemas actuales de las economías y sociedades de los países de América Latina tienen un componente histórico. No obstante el tema ha sido analizado desde tal punto de vista, no se ha producido una integración con otros tipos de análisis, tarea en la que convendría insistir en el futuro, pues de una modesta contribución al mismo como la presente se obtienen conclusiones muy interesantes. La principal es que si bien la historia quizás no enseña cómo deben afrontarse las dificultades por las que atraviesa la región, sí indica al menos qué sería conveniente evitar o no repetir. En un primer apartado el artículo plantea brevemente los referidos problemas, posteriormente ofrece un estado de la cuestión y un balance acerca de cómo ha evolucionado su estudio y, para acabar, contrapone las dos visiones, positiva y negativa, de los ajustes económicos recientes y de sus resultados, e insiste en sus coincidencias en torno a la necesidad de una reforma fiscal.

«Historia, atraso y crecimiento económico en América Latina»

Carlos Daniel Malamud Rikles

Este trabajo reflexiona acerca de algunas de las explicaciones usuales sobre las raíces del atraso latinoamericano y la casi permanente sensación de crisis que vive la región, que por lo general han discurrido por la periferia del problema, alrededor de sus síntomas. En ese sentido, cuestiona la debilidad de varios conceptos y categorías aplicados al caso y su escasa o discutible capacidad de análisis, como Estado colonial, Estado-nación, herencia colonial (contraponiendo la española y portuguesa a la anglosajona y francesa), así como las comparaciones, poco usuales y/o con países con procesos históricos muy diferentes, o el desconocimiento de lo político en los estudios económicos. Examina también el latifundio y su opuesto, la reforma agraria, el papel del Estado intervencionista, que no obstante su divulgada omnipresencia fue

incapaz de imponer las necesarias reformas fiscales y de ordenar los mercados, o los inconvenientes de que se acusa a las inversiones extranjeras, a la especialización productiva o al tendido de ferrocarriles, sin tener en cuenta su participación en la construcción de los países y de las economías, en la formación e integración de los mercados y en la mejora del nivel de vida de la población, que no obstante sí fue evidente para los muchos inmigrantes europeos que se asentaron en ellos. Finalmente, el artículo defiende una reorientación de las investigaciones que tenga en consideración los problemas y las potencialidades de cada sociedad para responder a los interrogantes que plantea su historia y, sobre todo, enfocada a encontrar los mecanismos que permitan reforzar la cultura cívica y el compromiso de todos para superar el círculo vicioso del atraso y alcanzar el círculo virtuoso del crecimiento.

«Crecimiento económico y atraso: México y España»

John H. Coatsworth y Gabriel Tortella Casares

Sin excluir la importancia de elementos como la dotación de factores o el cambio tecnológico, este trabajo sostiene que las instituciones, políticas y acontecimientos jugaron un papel fundamental en el desempeño económico de España y México en el largo plazo. Las historias de los dos países muestran notables paralelismos en el siglo XIX y la primera mitad del XX. Ambos partieron de una situación de estancamiento inicial y alternaron fases de conflictos y crisis con períodos de estabilidad y expansión, aunque en el caso español estos últimos rasgos acabaron consolidándose tras la transición democrática y la integración en la Unión Europea, y en el mexicano no se han obtenido resultados similares de su adhesión al Área del Libre Comercio Norteamericana y de las recientes transformaciones de su sistema político. Para mantener tales tesis se analizan cuatro aspectos clave del «legado institucional común» y su evolución en el tiempo: el sistema legal, los riesgos inherentes a las continuas suspensiones de pagos, devaluaciones y confiscaciones causadas por las numerosas guerras, el lento ritmo de formación de recursos humanos por el analfabetismo y las carencias de la educación básica, y el vaivén de estrategias económicas que implicó grados variables de apertura al comercio y capital exterior.

«Deuda y desarrollo en el siglo XIX latinoamericano: estrategias económicas y préstamos externos en México, 1888-1910»

Carlos Marichal Salinas

Una de las cuestiones más polémicas acerca de los problemas de la deuda externa contemporánea en América Latina es si los créditos que la provocaron se utilizaron con fines productivos. El tema es complejo, pues los préstamos implicaron a un gran número de instituciones y empresas, públicas y privadas, particulares, subcontratistas, intermediarios y especuladores, no siempre hay información suficiente sobre los mismos y, además, las justificaciones que se dieron para adquirirlos no se correspondieron necesariamente con sus verdaderos fines. Este trabajo usa fuentes oficiales y otros documentos para analizar las estrategias crediticias de los gobiernos de México durante la última etapa del porfiriato (1888-1910), con la intención de evaluar su contribución al crecimiento del país y, particularmente, a la construcción de infraestructuras, sobre

todo de transporte. Frente a lo que ha señalado tradicionalmente la historiografía, muestra que el Estado jugó un importante papel en ese proceso mediante la promoción de una parte considerable del capital demandado por el tendido de líneas férreas, a través de subsidios y de la emisión de bonos internos y externos, estudia cómo se combinaron los distintos mecanismos fiscales y financieros disponibles y prueba que las políticas de desarrollo no se improvisaron en la década de 1880 para aprovechar el fuerte flujo internacional de inversiones del período, sino que habían sido prioritarias desde mediados de siglo, aunque hasta los años ochenta faltaron los recursos necesarios para hacerlas efectivas. Finalmente, el artículo argumenta que si bien el tren tuvo un efecto positivo en el crecimiento mexicano desde una perspectiva macroeconómica, microeconómicamente hablando hay serias dudas de que en los dos grandes proyectos estatales de la época, el Ferrocarril de Tehuantepec y la *mexicanización* de la red viaria, los beneficios superasen a los costes.

«Bienestar y equidad en América Latina en el siglo XX»

Rosemary Thorp

Este artículo es una síntesis de las principales conclusiones obtenidas de una amplia y reciente investigación de varios autores sobre los problemas de crecimiento, equidad y bienestar en América Latina en el siglo XX. El estudio se ha concretado en los libros Rosemary Thorp: *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th*, y Enrique Cárdenas, José A. Ocampo y Rosemary Thorp (eds.): *An economic history of twentieth century Latin America*, e insiste deliberadamente en la importancia del referido problema de la equidad en la construcción institucional y en la definición de políticas destinadas a distribuir mejor la riqueza y el ingreso en los países de la región. La historia muestra que ningún modelo económico ha logrado resolver las fuertes desigualdades, lo que permite afirmar que éstas tienen un carácter funcional en ellos, pues, además, cada cambio ha tendido a incrementarlas.

«Crisis, cambio estructural y de políticas económicas en América Latina: una revisión de las crisis del siglo veinte en Argentina, Brasil y México»

Daniel Díaz Fuentes

De acuerdo con diversos estudios económicos, políticos e históricos, América Latina parece condenada, por fatalidad o destino, a vivir en crisis. Además, las recesiones actuales suelen ser menos profundas que otras anteriores, pero también más recurrentes y más volátiles en su recuperación, y han tendido a afectar en mayor medida a los países menos desarrollados. Tras aclarar el concepto de crisis, este trabajo revisa las dos principales ocurridas en el siglo XX: la depresión de los años treinta y la de los ochenta, especialmente en las tres principales economías de la región, y analiza comparativamente su alcance, sus efectos más importantes y las políticas de reforma estructural que, en ambos casos, tuvieron como fin alcanzar un crecimiento sostenible y equilibrado. El estudio muestra, asimismo, que aunque muchas interpretaciones recientes explican las limitaciones de dicho crecimiento por la escasa acumulación de capital físico y humano más que por las medidas proteccionistas o liberales, de poco habría

servido o servirá un esfuerzo en ese sentido sin la presencia de instituciones que permitan su financiación y promuevan la igualdad de oportunidades. Se señala, finalmente, que para lograrlo es preciso una reforma fiscal y tributaria y una mejor asignación del gasto social, que ningún Estado ha afrontado históricamente, y que si bien el actual proceso de desregulación económica las dificulta, la progresiva democratización de los países y la legitimidad, libertad y capacidad de cambio que otorga a los gobiernos podría facilitarlas.

«Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina»

José Déniz Espinos

Los indicadores económicos y sociales de los países de América Latina presentan un balance muy desfavorable en las últimas décadas y las perspectivas no apuntan un cambio de tendencia nítido. El crecimiento ha sido insuficiente, las políticas aplicadas no han tenido la voluntad de mejorar la distribución del ingreso y ha aumentado la pobreza y el desempleo. Tales datos permiten cuestionar las tesis que juzgan positivamente el efecto de las medidas neoliberales implementadas en la región —sin desconocer que algunas han sido sensatas—, o que sostienen que sus errores se explican fundamentalmente por razones internas. Para demostrar dicha afirmación, este trabajo analiza históricamente la incidencia de los distintos estilos de desarrollo en las relaciones entre crecimiento y desigualdad, y algunas de las causas que, como consecuencia, provocaron un incremento de lo que se ha llamado la inseguridad económica, provocada por la crisis institucional que ha conllevado el reciente achicamiento del Estado y el consiguiente aumento de la desprotección social en un período marcado por el fuerte desempleo y el descenso de los ingresos salariales. El estudio, finalmente, propone posibles respuestas para superar los problemas planteados y se aleja del economicismo, insistiendo en la necesidad de establecer nuevas formas de ciudadanía, las cuales explora a través de sus diferentes concepciones y de los escenarios presentes y futuros a que deben enfrentarse.

«Política y desempeño económicos comparados en modelos de mercado, socialista y mixto: Chile, Cuba y Costa Rica en la segunda mitad del siglo XX»

Carmelo Mesa-Lago

Uno de los déficits más importantes de la teoría del desarrollo es que carece de una metodología sólida para comparar las políticas y desempeño de modelos específicos dentro de un período histórico. Este trabajo pretende contribuir a superar tal carencia proponiendo un método de análisis que permite cotejar la evolución económica en la segunda mitad del siglo XX de Chile, Cuba y Costa Rica, tres países relativamente semejantes en cuanto a su dotación de factores, pero con experiencias muy diferentes en lo que respecta a los objetivos y estrategias de asignación de recursos y que podrían resumirse como orientados hacia el mercado en el caso del primero, centralmente planificados en el del segundo y mixtos en el del tercero. El estudio analiza el comportamiento de un amplio grupo de indicadores sociales y económicos homogéneos, extraídos de los cálculos que realizan diversos organismos internacionales para

medir la eficacia de las referidas políticas en términos de crecimiento y distribución de la renta y de bienestar de la población. En síntesis, el ejercicio permite concluir que tanto la nación andina como la centroamericana han conseguido resultados bastante exitosos y, por lo general, una mejora de sus posiciones relativas –respecto a otros Estados en América Latina y en el mundo– en todos los aspectos examinados, mientras que la isla caribeña muestra, desde la desaparición de la URSS, muestra un deterioro de todos aquéllos que priorizó la Revolución.

«Latin America. Sustained economic growth and equity in historical perspective. The torments of Tántalus»

Antonio Santamaría García

Conceived as an introduction to the rest of the essays in this collection of *Debate y Perspectivas*, this article maintains that many of the current problems of Latin American economies and societies have a historical component. Although this theme has been analyzed from such a perspective, the result has not been integrated with other kinds of analysis. This would be recommendable for the future, as this modest contribution indicates that very interesting conclusions may be obtained. The principal of these is that even if history does not show us how to address the difficulties that beset the region, it does at least indicate those that we could evade or avoid repeating. The article in its first section identifies the problems at stake; it then addresses the state of the question and the evolution of its study; finally, it compares the positive and negative interpretations of recent economic adjustments and their results, and emphasizes that they agree on the necessity of fiscal reform.

«History, underdevelopment and economic growth un Latin America»

Carlos Daniel Malamud Rikles

This essay reflects on some of the usual explanations of the roots of Latin American underdevelopment and the almost permanent perception of crisis in the region, which generally have remained on the periphery of the problem, focused on its symptoms. It points to the weakness of various concepts and categories applied to the case and their meager analytical capacity, such as colonial state, nation-state, and colonial inheritance (contrasting the Spanish and Portuguese with the Anglo-Saxon and French), as well as the comparisons, infrequent and/or between countries with very different historical processes, and the lack of familiarity with politics in economic studies. It also examines the latifundio and its opposite, agrarian reform; the role of an interventionist state, which in spite of its self-proclaimed omnipresence was incapable of imposing the necessary fiscal reforms and

order on the market; the obstacles that foreign investment is accused of placing in the way of productive specialization and the establishment of railroads, without taking into account its role in the construction of countries and economies, in the formation and integration of markets and in the improvement of the standard of living, all of which were nevertheless clear to the many European immigrants who settled there. Finally, the article supports a reorientation of research towards taking into consideration the problems and potential of each society to respond to the questions posed by its history, and above all, centered on finding the mechanisms that will allow a strengthening of civic culture and a commitment by all to breaking the vicious circle of underdevelopment and moving towards a virtuous circle of growth.

«Economic growth and underdevelopment: Mexico and Spain»

John H. Coatsworth y Gabriel Tortella Casares

Without excluding the importance of elements such as natural resources and technological change, this essay argues that institutions, policies, and events played a fundamental role in the long-range economic development of Spain and Mexico. The histories of these two countries display notable parallels in the nineteenth and the early twentieth centuries. Both began from a position of initial stagnation and then passed through alternate phases of conflict and crisis and stability and expansion, although in the Spanish case the latter were consolidated through the transition to democracy and integration into the European Union, while Mexico has not achieved similar results through its participation in NAFTA and recent transformations in its political system. To support this argument, we analyze four key aspects of the «common institutional legacy» and its evolution over time: the legal system, the inherent risks of continuous suspension of payments and the devaluations and confiscations due to numerous wars, the slow development of human resources because of illiteracy and the lack of basic education, and the fluctuation in economic strategies that resulted in different degrees of openness to foreign trade and capital.

«Debt and development in nineteenth century Latin America: economic strategies and foreign loans in Mexico, 1888-1910»

Carlos Marichal Salinas

One of the most polemical questions regarding the problems of foreign debt in Latin America is whether the funds are used productively. This is a complex theme, since loans involve a large number of public and private institutions and businesses, individuals, subcontractors, intermediaries and speculators. There is not always sufficient information about these, and the justifications for including them do not always correspond to their true goals. This essay uses official sources and other documents to analyze the credit strategies of the governments of Mexico during the last stage of the *Porfiriato* (1888-1910), to evaluate their contribution to the country's growth and infrastructure, particularly in regard to transportation. In contrast to the usual historiographical arguments, it shows that the state played an important role in

this process with the provision of a considerable proportion of the capital needed for the establishment of railway lines, through subsidies and internal and external bonds. It also studies how different fiscal mechanisms and available financiers were brought together, and demonstrates that policies of development were not improvised in the 1880s to take advantage of the strong influx of international investment in that decade, but that they had been prioritized since the middle of the century, although they had not had sufficient resources to be effective until the 1880s. Finally, the essay argues that even if trains had a positive effect on Mexican growth from a macroeconomic perspective, in terms of microeconomics it is doubtful that the benefits outweighed the costs of the two great state projects of the period, the Tehuantepec railroad and the *Mexicanization* of the railway network.

«Well-being and equity in Latin America over the twentieth century»

Rosemary Thorp

This article is a synthesis of the principal conclusions drawn from the recent and wide-ranging research of several authors on the problems of growth, equity and social welfare in twentieth-century Latin America. This research is the subject of the following books: Rosemary Thorp, *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the twentieth century*, and Enrique Cárdenas, José A. Ocampo and Rosemary Thorp (eds.): *An economic history of twentieth-century Latin America*, and it emphasizes the importance of the problem of equity in the development of institutions and in the definition of policies designed for better distribution of wealth and income in the countries of the region. History shows that no one economic model has found a way to resolve these profound inequalities, which allows us to state that these inequalities are a functional part of the models, given that each change has tended to increase them.

«Crisis, structural and economic policy change in Latin America: a revision of the twentieth century crises of Argentina, Brazil and Mexico»

Daniel Díaz Fuentes

According to various economic, political, and historical studies, Latin America seems condemned by fate or destiny to live in crisis. In addition, current recessions tend to be shallower than previous ones, but also more frequent and more volatile, and they have had a greater impact on less developed countries. This essay begins by clarifying the concept of crisis, and goes on to examine the two principal crises of the twentieth century, the depressions of the 1930s and the 1980s, especially in the three main economic sectors of the region. It sets out a comparative analysis of their extent, most important effects, and the policies of structural reform that in both cases had the goal of achieving sustainable and balanced growth. This study also shows that although many recent interpretations explain the limitations on this growth as due to the scarce accumulation of physical and human capital more than to protectionist or liberal measures, this effort has not and will not mean

much without the presence of institutions to finance growth and promote equal opportunity. This essay indicates that to achieve this, fiscal and taxation reforms will be necessary along with a better appropriation of social spending, which no state historically has attempted, and if this is impeded by the current process of economic deregulation, it could be facilitated by the progressive democratization of countries and the legitimacy, freedom, and capacity for change that this will provide their governments.

«Growth, economic insecurity and new equitable citizenship in Latin America»

José Déniz Espinos

The social and economic indicators of Latin American countries have shown a very unfavorable balance in recent decades, and the forecast does not point to any substantial change. Growth has been inadequate, the policies in place have not had the intention of improving income distribution, and poverty and unemployment have grown. These facts lead us to question the arguments that judge the effect of neoliberal measures implemented in the region in a positive light– without failing to recognize that some of these have been sensible – or those that sustain that their errors are explained fundamentally by internal reasons. To demonstrate this, this essay analyzes historically the incidence of different styles of development in the relationship between growth and inequality, and some of the factors that have caused an increase in what has been called economic insecurity, provoked by the institutional crisis following the recent shrinking of the state and the parallel diminishment of social safety nets in a period marked by high unemployment and the decline of salaries. Finally, this study proposes possible answers to overcome the above problems and distances itself from an exclusively economic viewpoint, arguing instead for the need to establish new forms of citizenship; it explores the different concepts of these forms and the present and future situations they will have to confront.

«Economic policies and performance compared in market, socialist and mixed models: Chile, Cuba, and Costa Rica in the second half of the twentieth century»

Carmelo Mesa-Lago

One of the most significant weaknesses of development theory is that it lacks a solid methodology to compare specific policies and development models within a historical period. This essay is intended as a contribution towards filling this gap, proposing a method of analysis that allows us to compare the economic development of Chile, Cuba, and Costa Rica in the second half of the twentieth century. These three countries are relatively similar in their natural resources, but they have very different experiences in regard to the objectives and strategies of resource allocation, which may be summarized as having a market orientation in the first case, being centrally planned in the second case and mixed in the third. This study analyzes the behavior of a wide range of similar social and economic indicators, drawn from calculations made by various international organizations, to measure the effectiveness of these policies in terms of growth, profit distribution and social welfare.

Overall, this exercise allows us to conclude that the Andean as well as the Central American nation have achieved successful results and on the whole an improvement in their standing relative to other Latin American nations and the world by all the measures examined, while the Caribbean island shows, since the disappearance of the USSR, a deterioration in all the aspects prioritized by the Revolution.

Presentación de los autores

Antonio Santamaría García

Doctor en Historia e investigador del Área de Cultura Científica y del Instituto de Historia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Madrid, España). Es especialista en Historia Económica de América Latina, sobre todo del área del Caribe y de Cuba en los siglos XIX y XX, y autor de los libros *Sin azúcar no hay país. La industria azucarera y la economía cubana (1919-1939)* [Sevilla: Universidad de Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, CSIC, y Diputación de Sevilla, 2002], *Historia económica y social de Puerto Rico (1750-1902). Bibliografía y fuentes publicadas (1745-2002) y balance* (Madrid: Fundación Mapfre Tavera, 2005), coautor de *La América española, 1763-1898. Economía* [Madrid: Síntesis, Colección Historia de España 3^{er} milenio, 20, 2002], *Historia de los ferrocarriles de Iberoamérica (1837-1995)* y *Guía histórica de los ferrocarriles iberoamericanos (1837-1995)* –libro y CD-ROM– (Madrid: Ministerio de Fomento, 1998] y *Economía y colonia. La economía cubana y la relación con España, 1865-1902* (Madrid: CSIC, 2004), y coeditor, junto a Alejandro García Álvarez, de *La industria azucarera en América* [monográfico de la *Revista de Indias*, 233 (2005)] y junto a Luis Miguel García Mora de la obra de Justo G. Cantero. *Los ingenios: colección de vistas de los principales ingenios de azúcar de la isla de Cuba* (Madrid: Doce Calles, Ministerio de Fomento y CSIC, 2005).

Carlos Daniel Malamud Rikles

Doctor en Historia, profesor titular de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED (España), analista principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales (Madrid, España). Ha sido director del «Programa de Doctorado sobre América Latina Contemporánea» del Instituto Universitario Ortega y Gasset (Universidad Complutense de Madrid). Es especialista en Historia de América Latina, sobre todo política y económica, y de países y zonas como Argentina, Brasil y el Cono Sur y los Andes en general. Escribe habitualmente en varios periódicos españoles y es autor de los libros *Cádiz y Saint Malo en el comercio colonial peruano (1698-1725)* [Cádiz: Diputación Provincial de

Cádiz, 1986], *Juan Manuel de Rosas* (Madrid: Historia 16, 1987), *Los países andinos: de la independencia a la gran depresión* (Madrid: Akal, 1992), *América Latina. Siglo XX. La búsqueda de la democracia* (Madrid: Síntesis, 1992), *Brasil: del Imperio al milagro* (Madrid: Akal, 1992), *La desintegración del mundo andino* (Madrid: Akal, 1992), *El populismo en Latinoamérica* [Monográfico de *Cuadernos del Mundo Actual*, 76 (1994)], *Partidos políticos y elecciones en Argentina: la Liga del Sur, 1908-1916* (Madrid: UNED, 1997), *El Estado en crisis, 1920-1950* (vol. iv de la *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Síntesis, 2004), *Historia de América* (Madrid: Alianza Editorial, 2005), entre otros, y coautor o coeditor de *América 1992* [Monográfico de *Revista de Occidente*, 131 (1992)], *Latin America and the multinational drug trade* (New York: St. Martin's Press, 1998), o *Anuario Elcano América Latina 2002-2003* (Madrid: Real Instituto Elcano, 2004).

John H. Coatsworth

Doctor en Historia, profesor e investigador de la University of Harvard (Cambridge, United States), Monroe Gutman Professor of Latin American Affairs y Director del David Rockefeller Center for Latin American Studies (University of Harvard). Es especialista en Historia Económica de América Latina –de México y Centroamérica en particular– de los siglos XIX y XX, autor de los libros *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato: crecimiento y desarrollo* (México: Secretaría de Educación Pública, 1976), *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México* (México: Alianza, 1990), *Central America and the United States: the clients and the colossus* (New York y Toronto: Twayne Publishers, Maxwell Macmillan Canada and International, 1994), o *Culturas encontradas: Cuba y los Estados Unidos* (La Habana: CIDCC Juan Marinello y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2001), entre otros, y coautor o coeditor de *Bitter fruit: the story of the American coup in Guatemala* (Cambridge: Harvard University Press, 1999), *Latin America and the world economy since 1800* (Cambridge: Harvard University Press, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1999), o *Images of Mexico in the United States* (San Diego: Center for U. S.-Mexican Studies, University of California, 2001).

Gabriel Tortella Casares

Doctor en Ciencias Económicas y en Derecho y catedrático de Historia e Instituciones en Económicas de Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alcalá (España). Ha sido fundador y director de la *Revista de Historia Económica*, presidente de la International Economic History Association y premio Rey Juan Carlos de Economía 1994. Es especialista en Historia Económica de España, sobre todo de los siglos XIX y XX, aunque también ha investigado acerca países como Cuba o Argentina y es autor de los libros *Introducción a la economía para historiadores* (Madrid: Tecnos, 1986), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia Económica de los siglos XIX y XX* (Madrid: Alianza, 1994), *Los orígenes del capitalismo en España: banca, industria y ferrocarriles en el siglo XIX* (Madrid: Tecnos, 1995), o *La desigualdad económica internacional* (Madrid: Fundación Bancaja, 1995) o *La revolución*

del siglo xx (Madrid: Taurus, 2000), entre otros, y coautor, editor o coeditor de *Agricultura y comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea* (Barcelona: Ariel, 1974), *Historia del Banco de Crédito Industrial* (Madrid: Alianza, 1986), *Education and economic development since the industrial revolution* (Valencia: Instituto Alfonso El Magnánimo, 1990), *La maldición divina: ignorancia y atraso económico en perspectiva* (Madrid: Alianza, 1993), *The state, the financial system and economic modernization* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), o *Historia del petróleo en España: del monopolio a Repsol YPF* (Madrid: LID, 2002).

Carlos Marichal Salinas

Doctor en Historia, profesor del Centro de Estudios Históricos del Colegio de México (México). Es especialista en Historia Económica de América Latina y España y particularmente de México de los siglos XIX y XX, autor de los libros *Spain (1830-1834). A new society* (London: Tamesis Books, 1970), *La Revolución Liberal y los primeros partidos políticos en España, 1834-1844* (Madrid: Cátedra, 1980), *Historia de la deuda externa en América Latina* (Madrid: Alianza, 1988), *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930* (México: FCE, 1995), *Historia de las grandes empresas en México (1850-1930)* (México: FCE, 1998), o *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810* (México: FCE, 1999), entre otros, y coautor, editor o coeditor de *Banca y poder en México* (México: Grijalbo, 1986), D. C. M. Platt y otros. *La economía mexicana (siglos XIX y XX)* [México: Colegio de México, 1992], *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)* [Madrid: Banco de España, 1994], *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930* (México: FCE, 1995), o *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1990* (México: Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México y Secretaría de Finanzas y Planificación, 1998).

Rosemary Thorp

Doctora en Ciencias Económicas, profesora e investigadora de la University of Oxford, fellow of St. Antony's College y directora del University's Institute of Development Studies (Queen Elizabeth House, University of Oxford, United Kingdom). Es especialista en Economía e Historia Económica de América Latina, sobre todo de Perú, Venezuela, Chile, Ecuador y Colombia, autora de los libros *Política económica y planificación de largo plazo en el modelo heterodoxo* (Lima: Instituto Nacional de Planificación, 1987), *Economic management and economic development in Peru and Colombia* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991) o *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century* (Baltimore: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins Press, 1998), entre otros, y coautora, editora o coeditora de *América Latina en la economía internacional* (México: FCE, 1977), *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy* (New York: Columbia University Press, 1978), *Latin American debt and the adjustment of crisis* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987), *Inflation and stabilisation in Latin America* (New York: Holmes & Meier, 1987), *The export age: the Latin American economies in the late nineteenth and early twentieth centuries*, e *Industrialization and the*

state in Latin America: the postwar years (Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000) o *Latin America in the 1930s: The role of the periphery in world crisis* (Basingstoke: Palgrave, St. Antony's Series, 2000, 2ª ed.).

Daniel Díaz Fuentes

Doctor en Ciencias Económicas, profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Cantabria y director del Curso de Experto Universitario en «Comercio y Transporte Internacional» de la Universidad de Cantabria. Es especialista en Economía e Historia Económica de América Latina y España, particularmente de países como Argentina, Brasil y México, y autor de los libros *Las políticas fiscales latinoamericanas frente a la Gran Depresión: Argentina, Brasil y México (1920-1940)* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1993), o *Crisis y cambios estructurales en América Latina: Argentina, Brasil y México durante el período de entreguerras* (México: FCE, 1994), y coautor o coeditor de *Tax systems in historical perspective: equity or growth?* (Madrid: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, 1999); *Privatización in the European Union: public enterprise and integration* (New York: Kluwer Academic Press, 2003), o *La empresa pública en Europa* (Madrid: Síntesis, 2004).

José Antonio Déniz Espinos

Doctor en Ciencias Económicas y en Sociología, profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (España), profesor y miembro de la comisión de doctorado del Instituto Universitario Ortega y Gasset (Universidad Complutense de Madrid) y codirector (con Francisco Alburquerque) del Centro de Estudios Avanzados de América Latina y el Caribe (CEALCA) y de la «Maestría en Desarrollo Económico de América Latina» de la Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana de La Rábida (Huelva). Es especialista en economía internacional, integración, desarrollo, crecimiento, desigualdad, cooperación y sociedad y educación en América Latina y España en el siglo XX, sobre todo de países y zonas como el MERCOSUR, el Caribe, México o Chile, y autor de los libros *Economía, educación y docentes en México (estado de San Luis Potosí) en la década de los años setenta* (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1987), o *Estructura económica del Caribe insular* (Madrid: Akal, 1992).

Carmelo Mesa-Lago

Doctor en Ciencias Económicas y en Derecho, profesor distinguido de Economía y Estudios Latinoamericanos de la University of Pittsburg (United States). Ha sido Director del Center for Latin American Studies de la University of Pittsburg y de la revista *Cuban Studies*, presidente de la Latin American Studies Association (LASA) y consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial o la CEPAL. Es especialista en desarrollo económico, Estado del bienestar y seguridad social en América Latina, en particular de Cuba, Chile o Costa Rica, autor

de los libros *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978), *La economía de Cuba socialista: una evaluación de dos décadas* (Madrid: Playor, 1983), *El desarrollo de la seguridad social en América Latina* (Santiago de Chile: ONU, 1985), *Breve historia económica de la Cuba socialista* (Madrid: Alianza, 1994), *Changing social security in Latin America: toward alleviating the social costs of economic reform* (Boulder: L. Rienner, 1994), *Market, socialist and mixed economies: comparative policy and performance -Chile, Cuba and Costa Rica* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), o *Economía y bienestar en Cuba a comienzos del siglo XXI* (Madrid: Colibrí, 2003), entre otros, y coautor, editor o coeditor de *Comparative socialist systems: essays on politics and economics* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975), *Cuba in the world* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979), o *Cuba after the Cold War* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993).